

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 8701

- *Présentation des plans de relance dans les domaines de l'industrie et du tourisme par les pilotes en charge des cellules de veille, de contrôle et d'anticipation des secteurs correspondants (en téléconférence) 8701*
- *Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière - Examen du rapport pour avis 8715*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 8737

- *Conflit israélo-palestinien - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères..... 8737*
- *Porte-avions de nouvelle génération - Examen du rapport d'information 8749*
- *« L'Afrique face au Coronavirus » - Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement) 8755*
- *Vision stratégique de l'armée de terre - Audition du général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de terre (sera publié ultérieurement)..... 8755*
- *Relations avec le Royaume-Uni, sur la relation future entre l'Union européenne et le Royaume-Uni - Audition de M. Michel Barnier, commissaire européen, directeur de la Task Force (sera publié ultérieurement) 8755*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 8757

- *Projet de loi organique relatif à la dette sociale et à l'autonomie - Audition de Mme Marie-Anne Montchamp, présidente de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (par visioconférence) 8757*
- *Projet de loi organique et projet de loi ordinaire relatifs à la dette sociale et à l'autonomie - Audition de MM. Jean-Louis Rey, président du conseil d'administration de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et Anthony Requin, directeur général de l'Agence France-Trésor 8770*
- *Projet de loi organique et projet de loi ordinaire relatifs à la dette sociale et à l'autonomie - Audition de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé..... 8779*
- *Proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la Covid-19 et de sa gestion - Nomination d'un rapporteur et examen du rapport et du texte de la commission..... 8790*
- *Proposition de loi portant création d'un fonds d'indemnisation des victimes de la covid-19 - Examen des amendements de séance 8797*

- *Proposition de loi, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les outre-mer - Nomination d'un rapporteur et examen, en deuxième lecture, du rapport et du texte de la commission* 8798
- *Projet de loi organique et projet de loi ordinaire relatifs à la dette sociale et à l'autonomie - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 8803
- *Proposition de loi permettant d'offrir des chèques-vacances aux personnels des secteurs sanitaire et médicosocial en reconnaissance de leur action durant l'épidémie de Covid-19 - Désignation des membres pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire* 8817
- *Audition de MM. Christophe Valentie, directeur général, Rémy Mazzocchi, directeur général adjoint, et Pierre Cavard, directeur de la prospective de l'Unedic* 8817

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE **8825**

- *Audition de M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement (AFD)* 8825
- *Audition de MM. Yann Wehring, ambassadeur délégué à l'environnement, et Jean-François Silvain, président de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité sur le lien entre pandémies et atteintes à la biodiversité* 8841
- *Mission d'information sur l'empreinte environnementale du numérique - Examen du rapport d'étape (sera publié ultérieurement)* 8854
- *Relance verte – Audition de M. Pascal Canfin, président de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen (sera publié ultérieurement)* 8854

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION **8855**

- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne - Examen des amendements de séance au texte de la commission (sera publié ultérieurement)* ... 8855
- *Conséquences de l'épidémie de Covid-19 - Travaux des groupes de travail sur les secteurs « Création » et « Patrimoine » - Communications (seront publiées ultérieurement)* 8855

COMMISSION DES FINANCES..... **8857**

- *Agence nationale pour la rénovation urbaine et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain (ANRU et NPNRU) – Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes* 8857
- *Organisation pratique des travaux en commission* 8874
- *Projet de loi organique et projet de loi ordinaire relatifs à la dette sociale et à l'autonomie - Examen du rapport pour avis*..... 8875

- *Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière - Examen du rapport et du texte de la commission* 8882
- *Nomination d'un rapporteur* 8897

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE **8899**

- *Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire - Examen du rapport et du texte de commission* 8899
- *Projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire* 8910
- *Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire - Examen des amendements au texte de la commission*..... 8910
- *Proposition de loi visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire*..... 8917
- *Proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire*..... 8917
- *Projet de loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire* 8918
- *Nomination de rapporteurs* 8918
- *Audition de Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, pour la présentation de son rapport annuel d'activité pour 2019* 8918
- *Mission d'information relative aux moyens d'action et aux méthodes d'intervention de la police et de la gendarmerie - Audition de M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur*..... 8930

COMMISSION MIXTE PARITAIRE **8945**

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire (sera publié ultérieurement)*..... 8945

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE CONTRÔLE, LA RÉGULATION ET L'ÉVOLUTION DES CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES **8947**

- *Audition de M. Pierre Coppey, Président de Vinci Autoroutes*..... 8947
- *Audition de M. Arnaud Quémard, directeur général du groupe Sanef et président de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA)* 8957

- *Audition de Mme Elisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire et directrice du cabinet de Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, en 2014-2015*..... 8966

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 8977

- *Audition de représentants de la direction générale de la santé du ministère des solidarités et de la Santé (en téléconférence)* 8977
- *Audition de MM. Patrick Viterbo, président, et Abdelkrim Bouchelaghem, directeur général de la société Brownfields (en téléconférence)*..... 8990
- *Table ronde de chercheurs et scientifiques (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)*..... 8998
- *Audition de MM. Antoine Londiche, président, et Philippe Monier, directeur technique, de la société Retia, filiale du groupe Total (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)*..... 8999
- *Audition de MM. Pierre Van de Bruaene, vice-président « Santé et sécurité environnementales », et Quentin Azau, conseiller juridique de la société Umicore (en téléconférence) (ne sera pas publié)* 8999
- *Table ronde des agences de l'eau (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)*..... 8999

MISSION D'INFORMATION SUR LE TRAFIC DE STUPÉFIANTS EN PROVENANCE DE GUYANE 9001

- *Audition de M. David Weinberger, chercheur à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), spécialiste des routes de la drogue en Amérique du Sud (en téléconférence)*..... 9001
- *Audition de M. Jean-Bernard Nilam, ambassadeur délégué à la coopération régionale Antilles-Guyane*..... 9010

MISSION D'INFORMATION SUR LA LUTTE CONTRE L'ILLECTRONISME ET POUR L'INCLUSION NUMÉRIQUE 9021

- *Table ronde des universités (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)* 9021
- *Audition de M. Philippe Wahl, président-directeur général du Groupe La Poste (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)* 9021
- *Audition de la Caisse des Dépôts et Consignations et de la Banque des Territoires (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)* 9021

**MISSION D'INFORMATION SUR LE FONCTIONNEMENT ET L'ORGANISATION
DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES..... 9023**

- *Etude annuelle du Conseil d'État de 2019 : « Le sport : quelle politique publique ? » -
Audition de Mme Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études du
Conseil d'État, et de M. Frédéric Pacoud, maître des requêtes (par téléconférence) (sera
publiée ultérieurement) 9023*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 29 JUIN ET A VENIR.... 9025

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mercredi 10 juin 2020****- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -***La téléconférence est ouverte à 9 h 30.***Présentation des plans de relance dans les domaines de l'industrie et du tourisme par les pilotes en charge des cellules de veille, de contrôle et d'anticipation des secteurs correspondants (en téléconférence)**

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous commençons cette réunion par la présentation du plan de relance élaboré par la cellule de veille, de contrôle et d'anticipation « Industrie », co-pilotée par nos trois collègues Alain Chatillon, Valérie Létard et Martial Bourquin.

M. Alain Chatillon. – La crise soudaine qui a frappé la France en mars dernier, telle que nous n'en avons pas connu depuis de nombreuses années, a touché particulièrement durement le secteur industriel. Les entreprises ont malgré tout dû continuer à assurer les activités les plus essentielles pour notre pays, comme la fourniture d'énergie et d'équipements médicaux. Afin d'assurer la continuité de notre activité industrielle, nous devons désormais faire des propositions constructives de relance.

C'est là à mon sens une priorité de politique publique, d'abord, parce que la crise du coronavirus a montré que nous ne pouvons pas nous résoudre à dépendre d'un approvisionnement unique ou d'importations lointaines. D'autre part, car la fragilité des entreprises, à la fois en trésorerie et en capital, peut encore détériorer leur compétitivité. Enfin, il faut être conscient que cette crise intervient dans un moment déjà difficile pour l'industrie française.

Ce n'est donc pas une simple relance ou un simple « retour à la normale » que nous appelons de nos vœux, mais bien une relance stratégique, tournée vers le futur. Avec ces objectifs, et au regard des spécificités françaises, la cellule Industrie que nous co-pilotons a formulé dix-huit propositions concrètes pour une relance industrielle stratégique que nous allons vous présenter, rassemblées en cinq axes forts.

Je vous présenterai d'abord le premier axe, qui vise à soutenir l'investissement dans l'outil de production et dans l'innovation.

Nos deux premières propositions visent à accélérer la modernisation des usines françaises, dont l'âge moyen est de 19 ans, et qui accusent un important retard sur leurs voisins. Notre productivité en pâtit : il faut investir davantage dans la numérisation. Nous proposons donc de pérenniser le dispositif de suramortissement pour la numérisation des PME et TPE industrielles françaises. Pour celles d'entre elles qui ne pourraient pas en bénéficier car elles ne réaliseraient pas de résultat sur l'année, nous souhaitons créer un crédit d'impôt à finalité équivalente. Il s'agit de fournir aux entreprises des moyens de financement dont elles ne disposent pas aujourd'hui.

Notre troisième mesure propose de renforcer les moyens des centres techniques industriels (CTI), qui doivent bénéficier d'un meilleur accompagnement car ils réalisent des actions collectives de recherche et de développement dans des sujets qui profitent à l'ensemble de la filière. La dotation versée par l'État a été réduite de 71 % entre 2012 et 2018. Nous proposons donc de revaloriser fortement la dotation budgétaire des CTI dans la prochaine loi de finances, et de dé plafonner toutes les taxes qui leurs sont actuellement affectées.

Enfin, nous souhaitons renouveler l'ambition des pôles de compétitivité, qui font figure de grands oubliés de la politique industrielle de ce Gouvernement. En Occitanie, par exemple, nous comptons trois pôles de compétitivité d'ampleur extrême importante dans les secteurs de l'aéronautique, de la santé et de l'agroalimentaire. Outre leur action en matière d'innovation et de recherche collaboration, ils peuvent être un véritable moteur pour les relocalisations que nous appelons de nos vœux. Il faut donc que l'État amplifie son soutien aux pôles de compétitivité.

Mme Valérie Létard. – J'en profite pour saluer le travail accompli avec notre collègue Martial Bourquin dont c'est aujourd'hui la dernière réunion en commission des affaires économiques. Je lui souhaite tout le meilleur pour la suite.

Notre second axe vise à renforcer et protéger le capital des entreprises industrielles. Le capital est le déterminant de la gouvernance d'une entreprise, mais aussi de leur capacité de développement ; or, l'industrie française a, en moyenne, moins de fonds propres que ses concurrentes européennes. En outre, nos « pépites » sont prisées des investisseurs étrangers : avant la crise, nous étions la première destination en Europe pour l'investissement. Notre objectif est donc double : permettre aux entreprises industrielles de se développer grâce à un capital renforcé, mais aussi les protéger d'acquisitions « prédatrices ».

Notre première proposition vise à transformer une partie de la dette contractée par les entreprises ces dernières semaines, pour les convertir en quasi-fonds propres ou en dette à long terme. Alors que leur trésorerie a été mise à rude épreuve, elles ont eu recours au prêt garanti par l'État ou à des crédits bancaires. Mais ce nouvel endettement sera un poids durable au bilan des entreprises, surtout pour les PME industrielles déjà fortement endettées. Il empêchera d'investir et compliquera l'accès aux marchés bancaires. Nous proposons donc de convertir une partie de cet « endettement Covid » en quasi-fonds propres ou en dette à long terme. Cela pourrait se faire soit à l'échelle de l'entreprise, soit *via* un fonds en partie public qui reprendrait ou titriserait ces créances.

Deuxièmement, nous souhaitons intensifier temporairement le contrôle de l'investissement étranger. Nos entreprises sont actuellement vulnérables. Il faut à tout prix éviter que leurs concurrents profitent de cette faiblesse pour faire main basse sur nos atouts industriels, comme cela avait été le cas lors de la crise financière de 2008. Nous proposons donc, temporairement, d'abaisser le seuil qui soumet les opérations d'investissement à contrôle préalable, le portant à 10 % contre 25 % aujourd'hui. Le maillage de ce contrôle en sera renforcé et contribuera à éviter les transferts de savoir-faire et de technologie.

Enfin, il nous apparaît nécessaire de renforcer les fonds d'investissements français en fonds propres qui associent acteurs publics et acteurs privés. De tels fonds existent de longue date, notamment à l'échelle régionale ou auprès de Bpifrance dans le secteur automobile ou aéronautique. Lorsque des acteurs nationaux se mobilisent sur le long terme pour renforcer le capital d'entreprises industrielles prometteuses, on voit que leur

performance en est améliorée, qu'elles se développent et qu'elles embauchent. Le partenariat public/privé permet une plus grande force de frappe, et contribue à développer la solidarité de filière. Nous voulons donc renforcer les initiatives telles que le Fonds avenir automobile et un « Aerofund IV », et nous nous félicitons que le Gouvernement soit allé dans ce sens lors des dernières annonces relatives au secteur aéronautique et automobile.

Notre troisième axe a pour objet de poursuivre la réindustrialisation et d'encourager la relocalisation industrielle. Nous avons déjà débattu en commission de ce sujet : il ne sera probablement pas possible ni souhaitable de « tout » relocaliser. Mais il faut remettre l'accent sur l'amélioration de notre compétitivité, l'égalisation des conditions concurrentielles, et faciliter les choses pour les industriels qui souhaiteraient se réimplanter sur notre territoire.

D'abord, nous proposons d'offrir aux territoires une « boîte à outils » pour encourager la relocalisation. Les collectivités territoriales et les préfets devraient disposer d'outils incitatifs pour faciliter les projets de réimplantation – à défaut des 2 milliards mobilisés par le Japon pour relocaliser son industrie... Par exemple, on peut imaginer des dérogations au droit de l'urbanisme et aux délais applicables ; des articulations avec les pôles de compétitivité ; ou encore certains leviers d'incitation fiscale comme un « bonus » de crédit d'impôt recherche conditionné au maintien de l'activité en France, ou une entrée progressive dans l'impôt de production. Le programme « Territoires d'Industrie » pourrait constituer le cadre approprié pour déployer cette « boîte à outils ». Pour l'instant toutefois, l'État ne semble pas prêt à vouloir dédier de nouveaux moyens à ces « Territoires d'Industrie ».

Deuxièmement, nous souhaitons que le Gouvernement tienne enfin sa promesse de suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S). Plutôt que d'insister sur une baisse des impôts locaux, qui nous le savons, financent l'aménagement économique du territoire et la politique de développement régional, nécessaires pour encourager la réindustrialisation, il faut plutôt supprimer la C3S, impôt sans équivalent en Europe, qui revient au budget de l'État. Assis sur le chiffre d'affaires, elle pèse de manière disproportionnée sur l'industrie manufacturière. Sa suppression restaurera l'attractivité de la France comme terre de production et encouragera la relocalisation.

Troisièmement, les projets importants d'intérêt européen commun, les PIEEC, doivent être approfondis et multipliés. Il s'agit de projets industriels innovants, mutualisés à l'échelle européenne, qui peuvent bénéficier de financements publics accrus. Il nous apparaît que ces PIEEC sont un outil idéal de réindustrialisation de l'Europe, en traduisant une politique volontariste de reconquête de certains segments abandonnés. Par exemple, la fabrication de batteries automobiles européennes permettra de réduire la dépendance aux producteurs chinois et coréens, de même que le projet relatif à la microélectronique. Nous soutenons notamment la mise en place de PIEEC relatifs à l'hydrogène, énergie d'avenir pour l'industrie, ou encore sur les procédés industriels bas carbone. La France doit s'y investir pour accueillir sur son sol une partie de ces nouvelles filières européennes.

Enfin, nous recommandons de développer la commande publique de produits locaux et nationaux. En l'attente d'un éventuel desserrement du droit européen, qui ne permet pas la mise en œuvre d'une préférence nationale ou communautaire, les acheteurs publics doivent exploiter toutes les possibilités existantes. Par exemple, le levier des normes européennes, ou encore la prise en compte de l'empreinte carbone – récemment autorisée par

la loi « Économie circulaire » – peuvent redynamiser les circuits courts et offrir de nouveaux débouchés à la production nationale.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous notons cet engagement en faveur de l'aménagement et du développement économique des territoires, qui me paraît être une clef très importante, notamment en comparaison avec l'Allemagne.

M. Martial Bourquin. – Je souhaite tout d'abord vous dire à quel point j'ai été heureux de travailler au sein de cette commission, sur les sujets industriels, en lien avec mes collègues Alain Chatillon et Valérie Létard. Notre capacité à créer du consensus, mais aussi à tisser des liens humains doit être soulignée. C'est ainsi avec une grande émotion que je quitte le Sénat.

Notre quatrième axe vise à assurer une concurrence mondiale équitable, pour la relance et pour le futur. Tous les pays ne sont pas entrés égaux dans la crise, et tous n'en sortiront pas égaux : nous devons nous assurer que nos industriels pourront se battre à armes égales dans la compétition internationale exacerbée. Nous savons que la Chine regarde désormais vers le monde entier, *via* les « Routes de la soie » ; mais aussi que les États-Unis souhaitent relocaliser de nombreuses productions et n'hésitent pas à soutenir ses producteurs de manière intense. L'Europe doit réagir fortement.

Notre première recommandation vise à atteindre rapidement la réciprocité dans nos relations commerciales, notamment en matière d'accès aux marchés publics. En France, la commande publique représente près de 400 millions d'euros, qui pourraient avoir un impact considérable aussi bien sur les PME que sur les grands groupes. Nous savons que la Chine, notamment, verrouille son immense marché intérieur, alors que le droit européen impose de son côté la non-discrimination dans les appels d'offre européens. La Commission européenne estime le préjudice à 12 milliards d'euros pour les entreprises de l'Union. Il faut donc réaffirmer l'impératif de réciprocité et qu'il se traduise en actes, d'autant que la France dispose d'acteurs d'envergure internationale dans les secteurs de l'énergie, du ferroviaire ou de la construction qui se positionneraient sans nul doute très bien sur ces marchés. Pour renouer avec les commandes et créer un choc de demande, la réciprocité en matière de marchés publics doit être un axe majeur de la diplomatie commerciale européenne.

Ensuite, l'Union européenne ne doit pas avoir peur d'utiliser ses instruments de défense commerciale. Pour une action plus efficace dans la lutte contre le *dumping* et les subventions non autorisées, nous proposons de réduire les délais d'examen par la Commission européenne des plaintes à l'encontre des produits importés, qui doivent être sanctionnés plus rapidement et plus fortement. L'acier européen, par exemple, est aujourd'hui en difficulté face aux produits *dumpés* provenant de Chine, d'Inde ou de Russie. Une meilleure évaluation et un meilleur suivi des accords commerciaux participera aussi de cette protection des équilibres du marché intérieur.

Troisièmement, le respect des normes du marché intérieur doit être garanti. Les contraintes de plus en plus nombreuses qui s'imposent à notre industrie – émissions de gaz à effet de serre, intégration de matière recyclée, normes sanitaires, normes de sécurité... – n'ont de sens que si tous les produits qui entrent en Europe y sont également soumis. Les derniers constats en la matière sont pourtant alarmants. Nous proposons donc de renforcer les moyens dédiés au contrôle des produits importés par la DGDDI et la DGCCRF, et de poursuivre l'effort d'harmonisation des règles applicables sur le marché intérieur, en opérant d'ailleurs, lorsque cela est possible, des simplifications administratives.

Enfin, il faut opérer rapidement une réforme de la politique européenne de la concurrence. C'est là un sujet que mon collègue M. Chatillon et moi-même connaissons bien : il ne faut pas faire obstacle à l'émergence de vrais champions européens, mais au contraire accompagner leur développement. Je pense par exemple au dossier en cours d'examen du rachat de Bombardier par Alstom : il doit aboutir. Nous avons par ailleurs vu que l'interdiction des aides d'État a été considérablement assouplie durant cette crise, car elle n'aurait sinon pas permis d'intervenir en soutien d'urgence à notre économie. Chacun d'entre nous mesure que nous n'aurions sinon pas pu intervenir par exemple, dans des entreprises à faibles fonds propres. Il faut donc moderniser ce pilier du droit européen pour l'adapter aux nouveaux défis économiques et l'articuler avec une véritable stratégie industrielle européenne. Notre commission et celles des affaires européennes préparent d'ailleurs un rapport sur le sujet de la réforme du droit de la concurrence, qui nous paraît indispensable.

Notre cinquième et dernier axe est la poursuite de la transition environnementale de l'industrie française. C'est là probablement son plus grand défi, et celui où le soutien des pouvoirs publics est le plus déterminant.

Le soutien à la mobilité propre et à la réorientation de la production industrielle est bien entendu un axe majeur de relance. Je ne m'étendrai pas sur ce point, les annonces récentes sur les primes automobiles, la filière automobile électrique ayant répondu à nos principales recommandations, et la cellule « Énergie » ayant formulé des propositions à ce sujet. Je dirai cependant que cette logique doit s'appliquer à d'autres secteurs, comme le ferroviaire, le naval ou l'aéronautique – il nous semble que le plan aéronautique paru hier y répond en partie. Alstom travaille par exemple sur des trains à hydrogène. En revanche, la transition des consommateurs français ne se fera pas en un jour et il est important de conserver un certain degré de neutralité technologique. Je rappelle que la construction d'une voiture électrique nécessite 30 % moins d'emploi qu'une voiture thermique... Soyons prudents avec le « tout électrique ». En ce sens, des propositions intermédiaires, comme le soutien auetrofit de moteurs thermiques, ou aux moteurs hybrides, peuvent permettre une transition moins brutale pour la filière automobile française.

Notre deuxième proposition, qui a déjà été votée par la commission lors de l'examen du dernier budget, est d'instaurer un crédit d'impôt pour le verdissement des PME et TPE industrielles. Dans la même logique que le suramortissement pour la numérisation, il s'agit de prendre en charge une partie des coûts des petites entreprises engagés pour l'audit, l'ingénierie ou le conseil dans le verdissement de leur usine. Seraient par exemple concernés : l'écoconception des produits, la gestion des déchets, la consommation énergétique ou l'économie de ressources. Sans cette impulsion, la plupart des PME ne disposent ni des fonds ni des compétences pour réaliser cette transformation.

Enfin, nous soutenons la mise en place rapide de la « taxe carbone » aux frontières de l'Union européenne. Passons aux actes. Il faut restaurer une concurrence plus juste entre les producteurs européens, qui sont à la pointe de l'effort de décarbonation de l'industrie, et leurs concurrents qui ne sont pas soumis aux mêmes contraintes. Acquitter au moment de l'entrée sur le marché intérieur le « prix » du carbone émis lors de la production et du transport rééquilibrera nos échanges tout en accélérant la décarbonation. Les recettes collectées permettront de surcroît de financer l'investissement vert. La nouvelle Commission européenne doit donc en faire une priorité.

Voici donc les dix-huit propositions de notre cellule qui a travaillé pendant plusieurs mois pour une relance stratégique, tournée vers la transition environnementale, la

souveraineté économique et l'innovation. Nous ne manquerons pas de les défendre dans l'hémicycle à l'occasion de l'examen des futures lois de finances et lois de relance.

Mme Sophie Primas, présidente. – Cher collègue, nous partageons ton émotion et mesurons ton engagement en faveur de l'industrie, y compris sur le terrain.

Nous allons passer aux questions de nos collègues.

M. Franck Montaugé. – Je remercie les pilotes de la cellule pour la qualité de leurs propositions, et souhaite également saluer notre collègue Martial Bourquin pour sa contribution aux travaux de nos commissions.

J'ai pu entendre le Président de la Région Nouvelle-Aquitaine, M. Alain Rousset, lors d'une audition que j'ai trouvée très intéressante et très engagée. Il m'est apparu que notre action en matière de développement économique est souvent, en France, quelque peu « jacobine ». En matière de fiscalité, il nous a indiqué que la question devrait être analysée dans sa globalité.

Au sujet des « Territoires d'Industrie », je n'ai toujours pas compris pourquoi ce dispositif – qui bénéficie d'ailleurs de financements régionaux plutôt que de l'État – est réservé à certaines zones géographiques uniquement. De nombreuses entreprises sont implantées dans des zones rurales, voire très rurales, et non en bordure des métropoles : elles contribuent aussi à notre activité industrielle et sont très performantes. Elles méritent tout autant d'être accompagnées. Il me semble que ce point doit être souligné.

Concernant les fonds propres, ne pourrait-on pas envisager la question différemment, sous l'angle du temps de retour sur investissement ? Il faudrait faciliter l'engagement de « *sleeping partners* », d'investisseurs plus patients, avec des taux de retours sur investissement faibles mais un engagement sur le long terme ? Dans un contexte de relance, il me semble que cela pourrait faciliter les choses.

Il faut enfin maintenir et développer le crédit impôt recherche (CIR), tout comme les mécanismes de suramortissement, pour soutenir l'investissement.

Je souhaite également souligner qu'il me semblerait intéressant que la commission puisse entendre des présidents de Région sur ces sujets de développement économique et industriel. Cela pourrait nous permettre de dégager une doctrine d'équilibre sur le rôle qui incombe à l'État et aux territoires, *via* les Régions et les intercommunalités.

Mme Sophie Primas, présidente. – Cela me paraît être une excellente suggestion, d'autant que nous serons appelés dans les prochains mois à travailler sur une grande loi de déconcentration et de décentralisation, en lien avec les commissions des lois et de l'aménagement du territoire et du développement durable. Notons aussi que les départements agissent également sur ces sujets, ainsi que les métropoles et agglomérations.

Mme Sylviane Noël. – Je félicite nos collègues pour ce brillant rapport et salue en particulier Martial Bourquin avec qui j'ai eu plaisir à travailler.

Je m'associe d'ailleurs à ses propos sur les dangers du « tout électrique » dans l'industrie automobile. Les entreprises du décolletage, très présentes dans mon département, représentent plus de 600 entreprises, 14 000 salariés pour un chiffre d'affaires de 2 milliards d'euros, fournissent très largement le secteur automobile. Le plan de relance

présenté par le Gouvernement va provoquer, je le pense, une chute d'activité de cette filière très importante car il accélère la mutation vers des moteurs électriques plutôt que thermiques. Ces nouveaux véhicules nécessitent pourtant dix fois moins de pièces que les moteurs thermiques. Je souhaite donc vous alerter sur l'avenir de cette filière industrielle très importante : il ne faut pas que des virages de politique publique trop rapides et violents précipitent ces entreprises dans une descente aux enfers qui pèsera lourdement sur notre économie.

Mme Sophie Primas, présidente. – C'est probablement dans la diversité des solutions et dans la diversification que nos entreprises industrielles géreront le risque.

M. Franck Montaugé. – Je souhaitais simplement revenir sur le sujet des impôts de production. Une étude est déjà parue, chargée d'examiner l'impact d'une potentielle réforme.

Cependant, une autre étude, inaccessible à ce jour, aurait été réalisée par un cabinet de *consulting*. Elle n'irait pas dans le même sens que celle mise en avant par le Gouvernement. Il serait intéressant que notre Commission puisse y avoir accès pour prendre connaissance de ses conclusions. Les pilotes de la cellule y auraient-ils eu accès ?

Mme Élisabeth Lamure. – Je remercie nos collègues pour leur travail sur ces propositions.

Je souhaitais revenir sur le sujet de la compétitivité des entreprises, en particulier sur la simplification administrative. Nous avons souvent abordé ici le poids du fardeau administratif, qui va jusqu'à représenter 30 % du temps de travail des entreprises. Il faut continuer à travailler sur ce sujet, qui ne me semble pas beaucoup avancer. La période de la relance me paraît être le bon moment.

Les pilotes ont raison de souligner l'importance des centres techniques industriels, dont on parle trop peu. Ils sont pourtant tout à fait indispensables pour leurs filières respectives. Le déplafonnement des taxes affectées est essentiel ; car il apportera les moyens dont les CTI ont besoin. Nous avons souvent fait des propositions en ce sens dans les projets de loi de finances successifs, j'adhère donc tout à fait à la proposition de la cellule qui arrive au moment opportun.

Je salue notre collègue Martial Bourquin, avec qui j'ai travaillé au sein de la commission mais aussi dans le cadre de la délégation aux entreprises que je préside.

Mme Sophie Primas, présidente. – La simplification administrative est en effet très attendue des entreprises. La solution viendra peut-être de la déconcentration : dans mon territoire, nous avons mis en place des « commandos industriels », par exemple pour l'implantation d'Ariane VI aux Mureaux. Les collectivités territoriales, les préfets ont organisé des réunions pour prendre collectivement et rapidement les décisions. C'est peut-être là une piste pour rendre possible l'impossible.

M. Joël Labbé. – Je salue également la qualité du travail présenté, et notre collègue Martial Bourquin.

J'ai particulièrement relevé la question d'une concurrence mondiale plus équitable, notamment *via* le contrôle des produits importés mais aussi *via* la mise en place d'une « taxe carbone » aux frontières de l'Union européenne qui nous permettra d'avancer

vers un modèle plus durable. Le crédit d'impôt pour le verdissement des PME et TPE me paraît aussi très intéressant. Malheureusement, les traités de libre-échange qui continuent d'être négociés ne me semblent pas aller dans le sens d'une régulation plus équitable.

Mme Valérie Létard. – Nous partageons les propos de nos collègues sur la simplification administrative. Je rappelle que dans les classements concernant les obstacles à l'attractivité de la France, les lourdeurs administratives figurent au premier rang, devant même les impôts de production. Notre proposition d'une « boîte à outils » réglementaire, dans le cas des relocalisations par exemple, vise à y remédier : elle permettrait de lever certaines des contraintes, en particulier concernant de grands projets. J'ai eu cette expérience au niveau local, où un sous-préfet avait été mis à disposition dans le cadre d'un projet d'implantation de Toyota : cela avait fonctionné et une usine a bien été construite en gagnant un temps considérable *via* une meilleure articulation entre administrations. Cela me semble être crucial pour mener une politique industrielle efficace.

Concernant l'étude relative aux impôts de production, ce que nous avons compris est qu'il s'agit d'une étude commandée par le Gouvernement, mais qui n'a pas été rendue publique à ce jour. Nous aimerions effectivement pouvoir y accéder.

M. Martial Bourquin. – Concernant les choix technologiques relatifs à la filière automobile, l'impact sur l'emploi et les savoir-faire de PME, mais aussi de grands équipementiers, pourrait être terrible. Le Japon s'est fixé comme objectif d'opérer en cinq ans une transition vers l'hydrogène – un hydrogène qui ne sera certes pas vert, ce qui est un problème – et construisent déjà des voitures à hydrogène aux performances similaires à celles de voitures thermiques. L'Allemagne investit en ce moment même fortement dans l'hydrogène. Si nous prenions du retard, nous le paierions très cher. De grandes entreprises comme Faurecia commencent à se spécialiser dans ce domaine.

Nous devons, il me semble, veiller à ce que les choix technologiques restent ouverts : les motorisations thermiques ont encore un avenir, et il existe des carburations alternatives, comme l'hydrogène ou les biocarburants.

M. Jean-Pierre Moga. – Je m'associe aux félicitations pour ce travail dont je partage les conclusions, et salue notre collègue Martial Bourquin en lui disant tout le plaisir que j'ai eu à travailler avec lui.

Je pense que nous devons mettre l'accent sur les relocalisations, en particulier *via* le levier des marchés publics, en faisant jouer les règles nationales et européennes. Je partage également la nécessité de mettre en place une « taxe carbone », qui encouragera justement la rélocalisation.

Mon territoire, terre d'aéronautique, risque de perdre des milliers d'emplois. Les dirigeants des sociétés s'attendent déjà à diminuer leurs effectifs de près de 50 %. La rélocalisation peut sauver ces PME et leurs savoir-faire : nous ne l'atteindrons que si nous pouvons imposer des règles plus justes sur les marchés internationaux. Les aides qui seront octroyées aux grands donneurs d'ordre français devront être subordonnées au maintien de l'activité et de l'emploi en France. Il y a urgence, aussi bien dans l'aéronautique que dans l'automobile, car nous faisons face à des pertes irrémédiables.

M. Alain Chatillon. – Le coût productif reste un problème vital pour l'industrie française. Il ne faut pas céder à la tentation de résoudre ce problème en en faisant porter le coût par nos collectivités territoriales. Notre commission devra se mobiliser sur ce sujet.

L'allègement des charges qui pèsent sur les PME et TPE est également une priorité dans la période actuelle, rappelons-le.

Enfin, gardons-nous d'imposer des conditions plus strictes à nos propres productions qu'aux produits importés. Les administrations doivent assurer un meilleur contrôle du respect des normes.

Je terminerai mon propos en saluant notre collègue Martial Bourquin, avec qui j'ai travaillé pendant près de douze ans.

Mme Sophie Primas, présidente. – Soulignons que ce plan de relance dédié à l'industrie propose des mesures qui répondent aux spécificités de la crise actuelle, mais traite aussi de sujets qui sont portés de longue date par notre commission et constituent des réflexions de fond : la relocalisation, la compétitivité, l'investissement... Il faut désormais passer à l'action et que le Gouvernement les mette en œuvre.

Avec les plans de relance proposés par les différentes cellules, nous formulons près de 200 propositions en ce sens, que nous allons tenter de chiffrer au regard des 500 milliards évoqués par le Gouvernement.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – S'agissant de la relance du tourisme, il y a une différence majeure avec nombre d'autres secteurs traités par notre commission : le Gouvernement a déjà présenté son plan en mai dernier. Il a également présenté ce week-end un volet sur le soutien à la demande.

Mais il est vital – je dis bien vital – d'aller plus loin pour éviter des faillites en nombre, les licenciements en masse et les pertes de compétences irréversibles, car la situation des petites et moyennes entreprises est dramatique. Je rappelle que les entreprises de l'écosystème touristique sont à nouveau frappées, après les attentats, les gilets jaunes et les mouvements de grève ! La trésorerie des petites et moyennes entreprises s'amenuise de jour en jour. Beaucoup d'entreprises ne sont pas parvenues à obtenir un prêt garanti par l'État (PGE) malgré l'intervention du médiateur.

J'en viens au premier axe de notre plan : soutenir l'offre. Un point essentiel consiste à définir précisément le périmètre des mesures du « plan tourisme ». Sur ce point, le Gouvernement a donné l'impression qu'il connaît mal le tourisme. J'en profite pour insister sur le fait qu'il est nécessaire d'avoir un ministère du tourisme à part entière. Le tourisme, ce n'est pas que les hôtels, les restaurants, c'est un ensemble d'acteurs et de sous-traitants : l'agritourisme, les grossistes en boissons, les blanchisseries, les conciergeries, les transporteurs spécialisés dans le tourisme, les agences immobilières spécialisées, les guides, les accompagnateurs de montagne, les loueurs d'articles de loisir et de sport, les boutiques de souvenirs, l'événementiel et sa myriade de sous-traitants de l'événementiel, et j'en passe ! L'événementiel est, pour beaucoup de nos territoires, une activité essentielle. Je pense par exemple à Cannes qui, en dehors de l'été, vit grâce aux congrès et événements.

Au-delà de ces questions de périmètre, les mesures de soutien à la trésorerie doivent être renforcées. Voici quelques exemples des mesures que nous préconisons : les

exonérations de cotisations sociales devront s'appliquer au-delà de juin. Comme je l'avais proposé lors de mon rapport sur les conséquences économiques des violences en marge des « gilets jaunes », en contrepartie, serait appliquée une clause de retour à meilleure fortune, permettant à l'État de recouvrer ces montants si l'activité de l'entreprise revient à son niveau initial. Il ne faut pas oublier que les moratoires actuellement accordés s'ajoutent aux moratoires antérieurs du fait des événements en marge des « gilets jaunes ». Il faut donc une cellule de gestion des plans d'étalement du paiement des prélèvements obligatoires, afin que soient prises en compte les dettes antérieures envers les Urssaf et l'administration fiscale.

Mais certaines mesures pourraient également venir compléter celles déjà annoncées. J'en citerai deux. Premièrement, les professionnels attendent des mesures sur les loyers du parc privé. Beaucoup de retraités sont propriétaires dans l'hôtellerie et la restauration. Ils ne peuvent pas se permettre de ne pas recevoir les loyers, mais en même temps, les entreprises ne peuvent pas les payer. Un crédit d'impôt pourrait être décidé pour les aider à prendre en charge les loyers, sur le modèle italien. Deuxièmement, les grandes plateformes en ligne devraient être appelées à témoigner de leur solidarité envers leurs partenaires les plus fragiles. Nous pensons notamment aux Booking ou Expedia, qui pourraient réduire leurs commissions.

Enfin, deux mesures de soutien à moyen - long terme apparaissent essentielles. D'abord, afin d'éviter que les entreprises ne se retrouvent face à un mur de trésorerie à terme, il conviendra de ne lever les mesures de soutien à la trésorerie que de façon progressive - nous pensons ainsi que le chômage partiel devrait être maintenu jusqu'à 2022, avec pour contrepartie l'engagement de ne pas licencier. Ensuite et surtout, afin de permettre aux acteurs de « gommer la crise » et ainsi continuer à investir, il convient de mettre en place un PGE à long terme - 15 à 25 ans.

Mme Viviane Artigalas. – Par ailleurs, nous estimons essentiel de sécuriser les 520 000 saisonniers du tourisme, sans quoi c'est tout le tourisme qui s'écroulerait, des compétences qui se perdraient, et une grande précarité qui s'installerait pour ces personnes. Cela passe par un élargissement des droits au chômage des saisonniers, qui ont été réduits en novembre dernier, puisque la saison n'a pas pu commencer aussi tôt qu'à la normale. L'Italie a, elle, choisi une autre voie, qui est également intéressante, à savoir le versement d'aides directes en avril et en mai. Plus globalement, pour soutenir l'emploi, nous proposons la suppression ou, à tout le moins, le report de la taxe forfaitaire sur les contrats d'extra.

Enfin, un mot sur les collectivités locales, qui sont des maillons essentiels de la chaîne touristique. De nombreuses communes touristiques sont dans une situation particulièrement délicate, et nous devons être vigilants quant au bon calibrage de la clause de sauvegarde des recettes pour les communes annoncée par le Gouvernement. En particulier, les recettes des taxes de séjour, qu'elles soient au forfait ou au réel, doivent faire l'objet d'une compensation similaire. Au-delà des collectivités, leurs démembrements que sont les entreprises publiques locales doivent être incluses dans le plan tourisme. Il y a 337 entreprises publiques locales actives dans le secteur du tourisme, de la culture et du loisir : il s'agit de centres thermaux, de centres de congrès et parcs des expositions, de ports de plaisance, de parcs de loisirs, de musées, de monuments et équipements culturels ou encore, d'offices de tourisme. Sans soutien de l'État, nombre de ces entreprises se trouveraient en très grande difficulté.

Venons-en au deuxième axe : le soutien à la demande dès cet été. Dès cet été car c'est 30 % du chiffre d'affaires annuel qui est réalisé pendant la saison estivale !

Alors que moins d'un Français sur deux part une semaine en vacances l'été, il nous est apparu essentiel de mettre en place un dispositif exceptionnel d'aide au départ en vacances. L'aide annoncée par le Gouvernement pourrait être passée, selon les ressources du foyer, de 300 à 500 euros, et étendue au-delà de 200 000 familles annoncées, qui ne représentent que 0,5 % du nombre de foyers fiscaux ! Nous pourrions nous inspirer de l'Italie, qui est allée bien plus loin. La diminution exceptionnelle des tarifs autoroutiers cet été pourrait également constituer un coup de pouce bienvenu pour les touristes. Nous pensons aussi qu'une nouvelle diminution temporaire de la TVA sur les prestations touristiques serait de nature à soutenir à la fois la demande et l'offre.

Troisième et dernier axe, portant sur les nécessaires mutations du tourisme. Nous estimons que la relance du tourisme doit passer par l'investissement dans les transitions, le capital humain et la qualité de service et par un changement de modèle de la politique publique du tourisme. Il est absolument crucial d'insuffler une dynamique d'investissement dans le tourisme : le tourisme, c'est 7 % du PIB, mais seulement 2,5 % de l'investissement total !

Mme Guylène Pantel. – Première des mutations, investir dans la transition vers le développement durable. C'est une demande des touristes. Et c'est une nécessité, pour un secteur qui générerait, au niveau mondial, 8 % des émissions de gaz à effet de serre. Mais plutôt que la contrainte, c'est bien l'accompagnement qui doit être le credo des politiques publiques en la matière. La France pourrait ainsi définir une stratégie pour un tourisme durable et inciter massivement à des investissements dans deux principaux postes : l'innovation technologique visant à verdir les transports, comme l'avion « vert », avec le soutien des régions comme l'Occitanie, et la rénovation énergétique des bâtiments et infrastructures touristiques. Nous pourrions également renforcer la visibilité des écolabels existants et promouvoir l'information du client sur le bilan carbone des voyages commercialisés, en proposant par exemple une compensation carbone optionnelle.

Ensuite et surtout : il faut en finir avec le constat que 80 % de touristes se concentrent sur 20 % du territoire. La ruralité et l'hyper-ruralité savent accueillir dans d'excellentes conditions et elles souhaitent jouer leur rôle dans le nouveau modèle touristique que nous recommandons. Investir dans une meilleure répartition des flux touristiques sur le territoire nous apparaît essentiel. La prochaine génération de contrats de plan État-Région et de nouveaux contrats de destination devraient être utilisés pour financer des appels à projets répondant à cet objectif. Cette mesure permet d'investir sur l'ensemble des territoires et de permettre des sauts qualitatifs dans les territoires où les infrastructures sont vieillissantes.

Ensuite, il faut investir dans la transition vers le numérique. Face aux carences encore importantes des entreprises du tourisme, qui sont pour la plupart des petites structures, il nous apparaît essentiel de mettre en place un grand plan de formation des professionnels du tourisme au numérique. Par ailleurs, le numérique a ceci de précieux qu'il permet de réunir une masse gigantesque d'informations, au bénéfice de l'utilisateur. C'est pourquoi l'amélioration de la connaissance de l'offre touristique sur l'ensemble de notre territoire doit s'appuyer sur le numérique, à travers l'approfondissement du site *Datatourisme*. Le Gouvernement a annoncé mettre en place une plateforme de valorisation des données. Certains en ont déduit que cette plateforme serait une concurrente de Booking ou d'Airbnb. Cela ne nous semble pas pertinent car il ne revient pas à l'État de dépenser des milliards d'euros dans le référencement sur Google. Enfin, nous pensons que l'importation en France du modèle de soutien à l'innovation touristique espagnol serait intéressant : les filiales de la Caisse des dépôts pourraient déployer une offre de soutien aux *start-ups* du tourisme.

M. Michel Raison. – Toujours sur les mutations du tourisme, il nous apparaît également essentiel d’investir dans le capital humain et la qualité de service. Nous le disons depuis longtemps, mais la crise peut être l’occasion de réaliser ce qui attend depuis des années. Nous avons cité l’Italie à plusieurs reprises. Sa capacité d’accueil et son savoir-faire sont supérieurs aux nôtres.

Dans le seul secteur des hôtels-café-restaurants, il y aurait chaque année 100 000 emplois non pourvus. Cela s’explique notamment par la difficulté des conditions de travail, l’absence de perspectives d’évolution professionnelle et parfois une orientation par défaut vers ces carrières. Cela fait des années que le constat est fait, il nous semble temps de lancer un grand chantier de revalorisation des métiers du tourisme et de réfléchir à ce qui pourrait être un statut du saisonnier.

Par ailleurs, la qualité de service est également indispensable pour que les touristes estiment que notre destination, qui est relativement chère sur le marché international, offre un bon rapport qualité-prix. Nous proposons que les professionnels créent, comme en Espagne, un institut de la qualité touristique. Celui-ci s’est trouvé particulièrement précieux quand il s’est agi de définir rapidement des protocoles sanitaires et de mettre en place un label « *Safe tourism certified* ».

Nous terminons par trois remarques générales pour changer le modèle de la politique du tourisme.

Premièrement, la structure gouvernementale et administrative du tourisme n’est pas à la hauteur – la structure et non le ministre. Le tourisme mérite mieux que d’être ballotté entre le Quai d’Orsay et Bercy : il faut, on ne le dira jamais assez, un ministre du tourisme et une administration dédiée !

Par ailleurs, la politique du tourisme est basée sur un indicateur principal, à savoir le nombre de touristes internationaux. Les différents Gouvernements se félicitent d’ailleurs toujours de notre première place mondiale en matière de fréquentation touristique. Mais cela cache également notre faiblesse, à savoir que nous ne sommes que troisième en termes de dépenses des touristes internationaux. Nous sommes donc un géant touristique aux pieds d’argile. Les retombées économiques doivent être la boussole de la politique à l’égard des touristes internationaux.

Enfin, la politique du tourisme ne doit pas exclusivement se préoccuper des touristes internationaux. Les touristes domestiques qui ne partent pas en France constituent un vivier de 25 millions de voyageurs supplémentaires. Poursuivre un objectif de nombre de voyageurs domestiques nous semble nécessaire, car la politique du tourisme doit marcher sur ses deux pieds : touristes internationaux et touristes domestiques ! On voit bien qu’en cas de crise, on ne peut se reposer sur le tourisme international.

En somme, le plan que nous proposons est simple : provoquer un véritable choc d’offre et de demande dès cet été et faire de cette crise une opportunité pour mettre fin aux difficultés structurelles du tourisme français. Contrairement à une idée répandue, le tourisme ne peut pas fonctionner tout seul. Le tourisme est une économie diffuse qui a besoin en permanence de l’action publique, de l’État aux communes en passant par les établissements publics intercommunaux et les régions.

J'insiste également en conclusion sur la communication : l'Italie vend l'Italie. Nous vendons des petits bouts de France. Il faut que nous vendions la France. La marque France a beau avoir été créée, encore faut-il savoir la vendre !

Notre plan coûtera sans doute très cher. Mais nous n'avons pas le choix dans la situation où nous nous trouverons. S'il n'y a plus d'entreprises, il n'y aura plus de recettes fiscales !

Mme Catherine Conconne. – Je souhaite évoquer le tourisme en Martinique, en Guadeloupe et dans les îles du Nord. Le confinement a engendré une catastrophe économique en raison de la fermeture du trafic aérien. Aujourd'hui encore, nous n'avons que trois vols par semaine au lieu de sept par jour en haute saison ! Le tourisme représente jusqu'à 12 % de notre produit intérieur brut, et environ 9 000 emplois directs et indirects. Nous avons été assez peu affectés par le virus. Et pourtant, nous avons subi de plein fouet l'arrêt de l'activité touristique car nous étions en haute saison, qui va jusqu'à début mai. La réouverture correspondra à notre période de basse saison. C'est toute une filière qui a été touchée : hôtellerie, restauration, location de voitures, aviation, tourisme de croisière - nous accueillons jusqu'à trois paquebots par jour durant la haute saison -, taxis, bus, tour-opérateurs, guides touristiques etc.

Nous sommes dans une période de réouverture des transports depuis Paris, mais le Gouvernement fait preuve d'une précaution incompréhensible, qui n'est d'ailleurs pas appliquée à la Corse. On nous a d'abord imposé une quatorzaine à l'arrivée. Ce qui nous priverait à la fois des touristes d'été et des visites des familles vivant en métropole - qui peuvent représenter 2 000 arrivées par jour. Grâce à notre forte mobilisation, le Gouvernement a accepté de réduire la quarantaine à sept jours, mais les conséquences seront les mêmes. Nous plaidons pour la levée de cette « septaine », contre la réalisation de tests obligatoires. Nos saisines des ministères en charge du tourisme n'ont que très peu de retour. Il faut que nous insistions, avec la commission des affaires économiques, auprès des ministres du tourisme et des Outre-mer.

Mme Sophie Primas, présidente. – Ces éléments seront intégrés au rapport sur le tourisme et nous écrirons aux ministres. Cette septaine apparaît en effet d'une injustice totale et aurait des conséquences terribles.

Mme Élisabeth Lamure. – Je souhaite revenir sur l'événementiel : derrière les foires, salons, événements familiaux, il y a en effet une multitude de métiers et de petites entreprises - décorateur, fleuriste, DJ... Nous avons auditionné, avec la cellule sur le commerce, l'union des professions solidaires de l'événementiel. Le plan tourisme ne prend pas en compte la totalité de ces métiers : beaucoup ont été oubliés.

Par ailleurs, la France mérite en effet d'avoir un vrai ministère du tourisme à part entière.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je rejoins cette inquiétude s'agissant de l'événementiel. Il y a aussi une problématique majeure relevant de la commission des affaires sociales et qui concerne les nombreux professionnels travaillant sous le régime du contrat d'usage. Ils ne bénéficient pas de conditions favorables comme cela peut exister par ailleurs, je pense par exemple aux intermittents du spectacle, et sont aujourd'hui privés de revenus.

M. Alain Duran. – Ce plan de relance vient utilement compléter celui du Gouvernement. On peut craindre que la moitié des Français ne puissent pas partir en vacances cette année. Il faut tout mettre en œuvre pour accompagner une relance vitale tant pour les professionnels que pour les territoires. Il ne faut pas oublier les assureurs, qui bénéficient d'une sinistralité en baisse. Il faut que la fédération française des assurances chiffre officiellement cette baisse de sinistralité et les économies qui en résultent. Enfin, il faut profiter de cette situation exceptionnelle pour allier tourisme et aménagement du territoire, pour tourner la page du tourisme de masse qui peut porter atteinte à la qualité de vie des habitants.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je souligne que les plans présentés font une large part au nécessaire approfondissement de la décentralisation pour relancer notre économie. Nous pourrions saisir l'opportunité du troisième projet de loi de finances rectificative pour y insérer les mesures proposées.

Mme Viviane Artigalas. – S'agissant des Outre-mer, nous sommes effectivement très préoccupés et nous avons alerté très tôt le ministre. Il nous est toujours répondu que les considérations sanitaires priment, et que c'est le conseil scientifique qui décide, avec le ministère de la Santé. Nous rajouterons bien sûr la demande tendant à mettre fin à la septaine.

Nous avons également très tôt auditionné les acteurs de l'événementiel, et nous plaidons, dans le rapport, pour que ces acteurs soient intégrés au « plan tourisme ».

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – On ne se rend pas forcément compte de ce que représentent les sous-traitants dans le secteur du tourisme tant pour les donneurs d'ordres que pour les communes qui vivent de l'événementiel. Ces dernières sont dans une situation très délicate. Il faut donc évidemment étendre le périmètre du « plan tourisme » aux sous-traitants.

S'agissant des assurances, il ne faut pas oublier que le sujet est d'ordre contractuel, et que la plupart des contrats excluent le risque d'épidémie. Les assureurs font d'indéniables efforts.

Je reste convaincue que le pire est à venir. Il est donc essentiel que nous maintenions notre vigilance quant aux mesures prises en faveur du secteur, dont la situation évolue très vite. Nous serons donc très exigeants envers le Gouvernement.

M. Michel Raison. – Les assurances ont fait un plan d'un milliard d'euros. Ils ont progressivement augmenté leur contribution. On ne peut plus dire qu'ils n'ont rien fait. Le rapport cite le cas intéressant de l'Allemagne, où les assureurs ont accepté de prendre en charge une partie des pertes d'exploitation même si le contrat d'assurance pour perte d'exploitation excluait le cas de l'épidémie. Pour l'avenir, il y a actuellement un groupe de travail monté par Bercy, auquel j'ai l'honneur de participer avec Jean-François Husson. Nous travaillons sur une solution qui se rapprocherait du fonds d'indemnisation pour les calamités agricoles.

Au cours de nos travaux, nous avons apporté une très grande attention à ce que personne ne soit oublié, et que tous les sous-traitants soient intégrés. Nous avons évoqué les sous-traitants de l'événementiel, mais il y a aussi les blanchisseries des hôtels, les distributeurs de boissons, et j'en passe, car il y en a une multitude. Les annonces du

Gouvernement n'étaient pas très précises et nous lui avons signalé l'ensemble des professionnels qu'il convenait de prendre en compte dans le « plan tourisme ».

Mme Élisabeth Lamure. – Evelyne Renaud-Garabedian a évoqué la question des loyers commerciaux. La délégation aux entreprises va entendre la médiatrice nommée sur ce sujet.

Mme Sylviane Noël. – Qu'en est-il de la réorientation des moyens d'Atout France vers la promotion du tourisme en France ?

Les stations de ski ont considérablement pâti de la fermeture anticipée de leurs domaines skiables, occasionnant une perte de chiffre d'affaires de l'ordre de 25 à 30 %, c'est-à-dire à peu près 1,5 milliard d'euros de pertes. Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (Fpic) pénalise lourdement les communes des stations de montagne, comme bien d'autres d'ailleurs, et obère leurs capacités d'investissement. La richesse des communes n'est pas corrélée à la richesse de leurs équipements ! Cette question ne pourrait-elle pas figurer dans le rapport ?

M. Michel Raison. – Atout France travaille en effet à une campagne de communication intitulée « cet été, je visite la France ».

Mme Viviane Artigalas. – Selon les annonces du Gouvernement, cette campagne est d'ailleurs censée être adaptée aux Outre-mer.

Nous avons traité l'ensemble des communes, sans rentrer dans les particularités de chaque territoire. La question spécifique du Fpic n'a pas été abordée lors des auditions. Il faut que nous recueillions davantage d'informations sur ce sujet. Les stations de montagne sont en effet particulièrement pénalisées par l'arrêt prématuré de la saison de ski.

Mme Sophie Primas, présidente. – C'est d'ailleurs un sujet qu'il faut aborder avec nos collègues de la commission des finances, les questions de finances locales faisant partie de leur compétence.

La téléconférence est close à 11 h 20.

Mercredi 24 juin 2020

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière - Examen du rapport pour avis

Mme Sophie Primas, présidente. – Notre commission s'est saisie pour avis du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, qui sera examiné en séance publique à compter du 7 juillet. La commission des finances nous a délégué au fond l'examen des articles 1^{er} à 7, 18 à 20, 22 et 25.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Ce texte peut paraître compliqué en raison de la diversité des sujets qu’il aborde, mais il était nécessaire de rentrer dans les détails sur certains points. Ces dernières années, dans le domaine économique, la Commission européenne a proposé des évolutions législatives substantielles afin de renforcer l’harmonisation des règles nationales et d’accroître les protections exigées par les consommateurs et les acteurs économiques de certains secteurs, notamment ceux réalisant du commerce en ligne.

Il convient désormais de prendre en compte ce volume significatif de dispositions d’une grande technicité au sein de notre droit interne. Les directives doivent, à cet égard, être transposées en droit interne et les règlements européens, bien qu’ils soient d’application directe, nécessitent de mettre en cohérence le droit national avec leurs dispositions.

C’est donc un projet loi très technique et, osons le mot, un peu « fourre-tout », qui est soumis à notre examen, tant il brasse de très nombreux sujets que je vais m’efforcer de vous résumer en quelques mots. Retenons qu’une fois la barrière de la technicité des sujets franchie, les modifications étant cachées au sein de directives ou de règlements de plusieurs centaines de pages, ces textes apportent des modifications majeures qui se répercuteront rapidement dans la vie quotidienne de nos concitoyens.

Les articles 1^{er} à 4 traitent de la protection des consommateurs.

L’article 1^{er} propose d’habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour transposer deux directives qui créent une garantie de conformité pour les « contenus et services numériques », c’est-à-dire les applications mobiles, les livres électroniques, la vidéo à la demande, et étendent la garantie de conformité aux objets connectés.

Je me suis assuré que le Gouvernement comptait préserver le caractère protecteur du consommateur de notre droit, en particulier en ce qui concerne le fait que ce n’est pas au consommateur, mais au vendeur, de prouver que le défaut existait à la date de l’achat, et ce pendant deux ans.

L’article 2 transpose la directive dite « Omnibus » qui modernise et renforce la protection des consommateurs. Seules quelques mesures nécessiteront d’être transposées, comme la qualification des faux avis en ligne en tant que pratique commerciale trompeuse, ou encore l’encadrement des réductions de prix, un professionnel devant obligatoirement afficher le prix antérieur pratiqué au cours du dernier mois.

Les articles 3 et 4 portent sur ce qu’il est convenu d’appeler le « géoblocage » ou « blocage géographique » injustifié. Pour prendre un exemple : un internaute français qui souhaiterait accéder à la version espagnole d’un site internet se voit systématiquement renvoyé vers le site français. C’est un moyen pour les plateformes de segmenter les marchés. Or ce type de pratique se heurte à la construction du marché unique numérique tel que souhaité par l’Union européenne depuis maintenant plusieurs années. C’est pourquoi cette pratique est désormais interdite par un règlement européen entré en vigueur en décembre 2018.

L’article 3 du projet de loi habilite la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) à enquêter et à sanctionner ce type de pratiques, qui seront passibles d’une sanction de 75 000 euros par infraction commise par une personne morale.

L'article 4 insère des dispositions identiques à celles du règlement pour protéger le consommateur en France. Il vise à éviter la situation quelque peu absurde de consommateurs qui seraient moins protégés dans une transaction purement nationale que dans une transaction transfrontière au sein de l'Union européenne.

En somme, pour reprendre le titre d'une proposition de loi que nous avons récemment adoptée, les articles 3 et 4 renforcent le libre choix du consommateur dans le cyberspace. Elles apparaissent donc bienvenues.

L'article 5, qui octroie des pouvoirs supplémentaires à la DGCCRF afin de restreindre l'accès à des interfaces en ligne lorsqu'un manquement y est constaté ou de proposer une transaction administrative à une entreprise fautive pour mieux indemniser le consommateur, est déjà en vigueur dans la mesure où j'ai déposé un amendement, qui a été retenu, dans le projet de loi d'urgence sanitaire adopté début juin.

Les articles 6 et 7 relèvent de mesures de régulation de marché.

L'article 6 permet aux agents de la DGCCRF de transmettre des informations à leurs homologues européens ou à la Commission européenne dans le cadre d'enquêtes menées conjointement et, lorsqu'elle réalise des prélèvements de produits pour tester leur conformité, leur permet de consigner en avance plusieurs exemplaires de ces produits afin de ne pas courir le risque qu'ils disparaissent du marché.

L'article 7 entend transposer deux textes européens régissant des relations entre professionnels, l'un dans le champ alimentaire, l'autre dans le champ numérique.

Le premier entend introduire, au niveau européen, une liste de pratiques commerciales déloyales entre un fournisseur agricole ou alimentaire et son acheteur, à savoir la grande distribution. C'est une directive européenne importante qui va permettre, au niveau européen, de rééquilibrer le rapport de force entre l'amont et l'aval de la chaîne alimentaire. Le droit français a déjà été complété par la loi « Egalim » mais il sera enrichi par des apports européens.

Cela se traduira par une réduction des délais de paiement en France, ce dont il faut se féliciter, sauf peut-être pour les acteurs viticoles, mais sur ce point la directive est claire : nous ne pouvons pas aller moins loin que le texte européen. Cela se traduira également par une lutte contre les annulations de commande à brève échéance, la modification unilatérale des conditions d'un accord de fourniture ou le refus de confirmation d'un accord écrit.

C'est une avancée majeure en France, mais surtout en Europe, car ce corpus permettra de rapprocher les pouvoirs des autorités compétentes en vue de l'encadrement des pratiques de certaines centrales d'achat européennes.

L'article 7 transpose également le règlement dit « *platform to business* », ou « P2B », qui encadre les litiges entre les plateformes et les professionnels qui proposent des produits et des services par leur intermédiaire. C'est, par exemple, le commerçant qui a recours à Amazon ou Cdiscount pour vendre ses produits ou le chauffeur qui a recours à Uber ou à Chauffeur privé.

Ce règlement encadre des relations marquées par une forme de dépendance, les professionnels se retrouvant, face aux plateformes, dans la situation d'un consommateur qui accepte un contrat d'adhésion. En conséquence, il impose un préavis avant résiliation et

oblige la plateforme à davantage de transparence dans les conditions d'utilisation. Pour prendre un exemple dont s'est récemment saisie la Commission européenne, Apple devrait préciser que seul Apple Pay a accès à une puce qui permet le paiement sans contact. Là encore, c'est un point qui est visé par le volet relatif à la « neutralité des terminaux » de la proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace que nous avons votée en février dernier.

Le Gouvernement souhaite, par voie d'ordonnance, désigner une autorité compétente d'enquête et définir les modalités de la sanction par ordonnance.

Les articles 18, 19 et 22 abordent des sujets agricoles.

L'article 18 entend transposer un règlement européen harmonisant les règles relatives à la génétique animale au niveau européen, afin de permettre, comme en France, la garantie d'une conservation des informations génétiques sur les reproducteurs et l'accès de l'ensemble des éleveurs du territoire national à une insémination techniquement fiable. C'est une garantie pour avoir une diversité de races, parfois de renommée mondiale.

Les organismes de sélection seront demain davantage responsabilisés dans l'animation des programmes de sélection, avec, en contrepartie, la mise en place d'un service d'intérêt économique général pour garantir le bon accès à ces ressources génétiques partout sur le territoire. Les rôles de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et des établissements de l'élevage dans les départements seront adaptés à ces règles européennes. L'article étend la couverture des données à d'autres espèces, notamment les espèces apicoles.

L'article 19 entend adapter le droit français au règlement européen intitulé « législation sur la santé animale » qui vise à harmoniser les procédures de surveillance des maladies transmissibles des animaux à l'homme. C'est un sujet sanitaire majeur dont il faut se féliciter, à l'heure où les maladies, comme nous venons de le voir, n'ont bien entendu pas de frontière. Le règlement européen change la philosophie du contrôle pour mieux le renforcer au niveau européen. La catégorisation des maladies ne déterminera plus uniquement qui sera le responsable de la lutte contre la maladie, comme c'est le cas aujourd'hui, mais mettra en place un ensemble de mesures adaptées, prises par tous les acteurs, en fonction du risque identifié.

Enfin, les règlements que l'article 22 entend transposer harmonisent les règles relatives à la fabrication, au commerce et à l'utilisation des médicaments vétérinaires et aliments médicamenteux. Parmi les évolutions obligatoires induites par la réglementation européenne, il faut mentionner l'évolution de la chaîne de responsabilité administrative sur les aliments médicamenteux, qui passera au préfet. En outre, ces règlements permettent une meilleure coordination européenne en matière de pharmacovigilance. La durée de validité des ordonnances des médicaments vétérinaires sera plus courte.

Je me félicite, en outre, de l'article 118 de ce règlement qui est une avancée majeure en matière d'importations, qui démontre que nous devons continuer à faire pression sur ce sujet. Si l'usage des antibiotiques comme facteurs de croissance chez les animaux d'élevage est interdit dans l'Union européenne depuis 2006, les pays tiers exportant des denrées à destination des États membres n'y étaient pas soumis. Désormais, de manière sans doute inédite, ces interdictions s'appliqueront également aux denrées importées. De même, certains antimicrobiens, dont l'usage est réservé à l'homme dans l'Union européenne, seront également interdits d'utilisation par les opérateurs des pays tiers exportant des animaux ou des

produits d'origine animale à destination du continent. Nous passons à une logique d'équivalence des normes de production dans nos importations, et il faut s'en réjouir. Reste l'éternel problème des contrôles, mais cela ne relève pas de ce véhicule législatif.

L'article 20 du projet de loi supprime le statut d'entité centrale de stockage (ECS), attribué à la société anonyme de gestion des stocks de sécurité (Sagess), qui intervient dans la constitution et la conservation des stocks stratégiques pétroliers. Le statut actuel d'ECS de la Sagess est non conforme au droit européen, qui ne permet de conférer une telle fonction qu'à un organisme ou un service sans but lucratif ; il est aussi peu utile dans l'organisation française des stocks stratégiques, étant donné l'absence de recours par notre pays aux stocks dits « spécifiques ».

Enfin, l'article 25 traite des pouvoirs de l'Autorité de la concurrence. Tout d'abord, il entend transposer par ordonnance la directive dite « ECN+ », qui renforce et harmonise les pouvoirs des autorités nationales de concurrence. Notre droit national, à nouveau, est précurseur en la matière. Il faudrait toutefois le modifier afin de confier à l'Autorité de la concurrence un pouvoir général d'injonction structurelle, qui lui sera particulièrement utile afin de mettre fin à certaines pratiques anticoncurrentielles dans le domaine du numérique, qui sont difficiles aujourd'hui à sanctionner sans ce pouvoir. La transposition consacrera également un principe d'opportunité des poursuites, qui permettra à l'Autorité de définir ses priorités d'enquête et donc de mieux allouer ses moyens. Dans cet article, le Gouvernement entend également prendre par ordonnance des mesures qui ne découlent pas de la directive et qui viseraient à simplifier les procédures de l'Autorité de la concurrence et à renforcer ses moyens d'enquête. Par exemple, il souhaite faciliter le recours à la procédure simplifiée, qui permet d'accélérer le traitement des affaires, ou encore d'accroître ses pouvoirs en outre-mer ou de clarifier la répartition des compétences entre cette Autorité et la DGCCRF.

Comme vous le constatez, le menu est très complet et aborde de nombreux domaines.

Dans ce dédale de dispositions, avec les contraintes imposées par les règles européennes, qui limitent, par construction, nos marges de manœuvre, notre mission, me semble-t-il, en tant que législateur, est d'effectuer un contrôle de trois niveaux.

Le premier niveau de contrôle consiste à vérifier que le projet de loi transpose bien le droit européen. Je vous proposerai, à cet égard, des amendements rédactionnels ou des précisions ainsi que certaines modifications permettant d'assouplir certaines transpositions. Je constate que le Gouvernement a opté pour un recours massif aux ordonnances de transposition. Si nous devons avoir une attention particulière sur le recours aux ordonnances, la technicité des sujets, en l'espèce, légitime cet outil. Toutefois, j'ai voulu m'assurer que la France respectera ses engagements en matière de transposition en réduisant les délais d'habilitation, ce que préconisent plusieurs amendements.

J'ai également souhaité limiter les champs d'habilitation. Sur le volet agricole, le règlement relatif à la surveillance sanitaire des maladies animales ne couvre pas le même champ de maladies animales que le droit français actuel. Il serait regrettable d'abandonner des mécanismes, mis en place par les filières, pour lutter contre certaines maladies animales, car elles ne seraient pas couvertes par le droit européen. Le Gouvernement entend maintenir des réglementations nationales spécifiques sur ces maladies, mais réclame un champ d'habilitation très large, lui permettant, dans les faits, de tout faire. Je vous propose de

préciser ainsi le champ d'habilitation pour éviter tout effet de bord qui sortirait de notre contrôle.

De même, je vous invite, quand cela est possible, à procéder à une inscription directement dans la loi plutôt que de recourir à une ordonnance.

Ainsi, concernant l'Autorité de la concurrence, je vous proposerai un amendement qui retire l'habilitation à légiférer par ordonnance sur les mesures non liées à la directive ECN+ et qui les inscrit directement dans la loi. Je détaillerai ces éléments lors de la présentation de l'amendement.

Pour des textes techniques réformant des parties entières de codes, je regrette que le Gouvernement accuse, pour trois textes européens, des retards dans la transposition et n'ait pas souhaité, à ce stade, pour deux d'entre eux, adapter directement le droit français dans le projet de loi pour gagner du temps. Je les invite à le faire d'ici la séance publique, notamment en supprimant purement et simplement une habilitation, celle portant sur le règlement « *platform to business* ». Il est essentiel que nous ayons le texte sous les yeux pour avoir un réel débat de fond sur ces sujets en séance publique.

Le second niveau de contrôle vise à contrôler que l'adaptation du droit français aux nouvelles règles européennes ne pose pas de difficultés supplémentaires. Cela revient à pousser notre contrôle à un niveau de lutte contre certaines erreurs pratiques et d'assurer, dans le respect du droit européen, une certaine harmonie du droit français en faveur de plus de lisibilité, de clarté et d'efficacité pour nos opérateurs économiques.

À cet égard, trois articles posaient des difficultés.

La directive relative aux pratiques commerciales déloyales (PCD) ne s'applique qu'aux relations asymétriques entre un fournisseur et un distributeur, en retenant le principe de son applicabilité uniquement quand le distributeur a un chiffre d'affaires supérieur à celui du fournisseur. Or cela exclurait certaines pratiques, comme celles des centrales de référencement qui, n'étant pas des centrales d'achat, ont un très faible chiffre d'affaires alors qu'elles contractent avec les fournisseurs. Je vous proposerai un amendement pour corriger cette anomalie.

S'agissant des stocks stratégiques pétroliers, je pense souhaitable de conserver – tout en la corrigeant – l'évolution envisagée par l'article 20 du projet de loi. Elle corrigerait une erreur de transposition due à la loi du 16 juillet 2013 qui rend le dispositif français non conforme au droit de l'Union européenne.

Pour autant, l'abrogation pure et simple de la convention, approuvée par l'État, définissant les prestations réalisées par la Sagess pour le compte du Comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers (CPSSP), induit un « effet de bord ».

Cet effet de bord est de nature à déstabiliser le cadre juridique et fiscal applicable aux stocks stratégiques. En effet, en abrogeant la référence à cette convention, le dispositif proposé irait, d'une part, plus loin que le droit antérieur à la loi du 16 juillet 2013, qui faisait mention d'une telle convention pouvant lier la Sagess à titre facultatif au CPSSP, et, d'autre part, rendrait inopérant le régime fiscal afférent à la Sagess, dont le champ est précisément défini par référence à cette convention. Cela fragiliserait à terme l'organisation des stocks stratégiques et la situation financière de l'un de ses opérateurs. L'ensemble des acteurs

interrogés, y compris le Gouvernement, ont d'ailleurs convenu du problème d'articulation du dispositif proposé avec la législation fiscale.

Or le contexte de crise doit nous inciter à la prudence dans le domaine, sensible, des stocks stratégiques pétroliers. C'est pourquoi je propose un amendement visant à revenir strictement au droit antérieur à la loi du 16 juillet 2013. Cela permet de corriger la mauvaise transposition sans déstabiliser le cadre juridique existant, c'est-à-dire en maintenant le régime fiscal de la Sagess et le principe d'une convention pouvant la lier au CPSSP approuvée par l'État.

Enfin, le troisième niveau de contrôle doit procéder à une vérification plus générale, à savoir que le droit français respecte les principes dictés par le droit européen. Il y a les textes à transposer, mais il y aussi une orientation européenne à respecter, qui nécessite, parfois, d'adapter notre droit pour l'améliorer.

C'est le cas d'un article en particulier qui concerne le maillage territorial de nos vétérinaires. Je vous proposerai des amendements de simplification sur ce sujet. Mais plus largement, le règlement européen sur la législation animale nous invite à adopter une organisation efficace pour accroître cette surveillance sanitaire. Avec des déserts vétérinaires dans nos campagnes, nous ne pourrions garantir une bonne application du dispositif.

Le phénomène s'accroît dangereusement en France, notamment dans des zones à faible densité d'élevage. Si rien n'est fait, nous perdrons en qualité de surveillance sanitaire et je crains que la désertification vétérinaire ne soit que la préfiguration d'une désertification agricole. Il faut agir ! Des solutions très pratiques peuvent être mises en place. Des collectivités territoriales demandent, par exemple, la possibilité d'octroyer des aides à l'installation ou au maintien dans ces zones, mais elles ne peuvent le faire ! C'est pourquoi je vous proposerai un amendement permettant au ministre de l'agriculture de déterminer, sur la base des données de l'ordre vétérinaire, de créer des zones de désertification vétérinaires. Ne pouvant le faire moi-même, conformément à l'article 40 de la Constitution, j'appelle le Gouvernement, d'ici à la séance publique, à compléter cet amendement en laissant la possibilité, aux collectivités concernées, de verser des aides à l'installation dans ces zones. Nous avons travaillé cette rédaction avec le Gouvernement, l'ordre des vétérinaires et les collectivités territoriales, ce dont il faut se réjouir face à défi important.

Il me semble que ces propositions de bon sens permettent d'améliorer le texte proposé aujourd'hui.

Mme Viviane Artigalas. – Ce texte est, comme l'a indiqué notre rapporteur, très technique, mais le diable se niche dans les détails. Les directives européennes concernées laissent peu de marge de transposition aux États membres. Certaines auraient dû être transposées depuis deux ans... Elles renforcent la protection du consommateur et vont dans le sens de notre proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace. Les mesures pour limiter le blocage géographique sont pertinentes et étaient très attendues outre-mer. Toutefois, le recours aux ordonnances ne se justifie pas toujours. Ce Gouvernement travaille systématiquement dans l'urgence, mais certaines directives datent de 2018 : elles sont très précises et auraient donc pu être transposées depuis longtemps. Nous devons donc être vigilants sur les lois de ratification, en espérant qu'elles n'arriveront pas trop tard... Nous devons aussi veiller à ce que la DGCCRF et l'Autorité de la concurrence aient les moyens d'exercer les nouveaux pouvoirs qui leur sont conférés.

Les deux articles introduits par lettre rectificative du 17 juin me semblent plus problématiques, et notamment l'article 24 qui vise à clarifier la répartition des compétences entre les régions et l'État en ce qui concerne le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) : il est quelque peu cavalier de la part du Gouvernement de vouloir traiter un sujet qui a trait à la décentralisation par ordonnance...

Mme Sophie Primas, présidente. – Je rappelle toutefois que cet article 24 est traité au fond par la commission des finances.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Comment peut-on s'assurer que les contraintes imposées aux pays exportateurs vers l'Union de denrées agricoles sont bien respectées ? Les contrôles sont de la compétence des États membres. Peut-on garantir le respect du principe d'équivalence des normes de production au travers du contrôle des produits importés et détecter l'utilisation d'antibiotiques ou de produits chimiques ? J'aimerais connaître le nombre de contrôles réalisés chaque année, la proportion de contrôles positifs. Il importe de lutter contre ces formes de concurrence déloyale.

M. Franck Montaugé. – Il est surprenant que la réforme de la gestion des fonds du Feader intervienne alors qu'un cycle de la politique agricole commune se termine et que le suivant est encore en gestation. Nous nous opposerons à cet article.

M. Joël Labbé. – Ce texte est un texte fourre-tout, comme l'a dit notre rapporteur. Je salue l'instauration du principe de l'équivalence des normes pour les produits importés. Les pesticides sont-ils dans le champ du texte ? J'en profite pour soulever la question du médicament vétérinaire : il est possible de soigner les animaux d'élevage par les plantes et les huiles essentielles. Je déposerai sans doute un amendement sur ce sujet.

Le texte aborde aussi la question des stocks stratégiques pétroliers. La question des stocks stratégiques alimentaires est tout à fait d'actualité. Certains veulent en constituer pour spéculer, d'autres pour réguler les cours. Là aussi, je déposerai peut-être des amendements.

Mme Sophie Primas, présidente. – Il s'agit d'un texte de transposition de directives européennes très encadré, donc nous avons moins de latitude pour réfléchir à la question des stocks stratégiques à cette occasion.

Mme Anne-Marie Bertrand. – Je rejoins la question de M. Labbé : les produits phytosanitaires sont-ils visés par le texte ? J'observe que les normes varient en fonction des pays.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – L'article 24 relève au fond de la compétence de la commission des finances, mais le rapporteur, Jean Bizet, souhaite proposer la suppression de l'article. Il n'en reste pas moins vrai que la lettre rectificative du 17 juin a introduit un nouvel article, l'article 25, qui transpose la directive ECN+ et modifie les modalités de contrôle de l'Autorité de la concurrence. Mon amendement vise à supprimer l'habilitation à légiférer par ordonnance sur les mesures non liées à la directive ECN+ en inscrivant les mesures directement dans la loi et en étant plus précis. Par exemple, la procédure contradictoire en matière de pratiques anticoncurrentielles se déroule aujourd'hui en trois tours d'échanges avec l'entreprise contrôlée. L'Autorité de la concurrence souhaite faciliter le recours à la procédure simplifiée, qui permet de supprimer un tour. Les entreprises craignent d'avoir moins de temps pour se défendre. Nous avons réécrit le dispositif pour

garantir l'impartialité de la procédure en laissant aux entreprises du temps pour se défendre, en ouvrant la possibilité d'une extension des délais de réponse pour les affaires les plus complexes et en rendant obligatoire, lors de la notification des griefs, une information les déterminants des sanctions encourues.

Madame Lienemann, le montant de l'argent consacré aux contrôles sur les denrées alimentaires des pays importés s'élève à dix millions par an, c'est l'équivalent d'une semaine de recettes du loto ! Si l'on veut véritablement contrôler le respect des méthodes d'élevage, une méthode simple est de rechercher des traces des produits interdits dans les produits importés. Pour cela, il faut augmenter le nombre de contrôles, le nombre de contrôleurs aux frontières, et changer nos façons de faire, car 80 % de nos contrôles sont uniquement visuels ou de conformité administrative. C'est le paradoxe français. Nous devons le surmonter si nous voulons éviter d'être noyés par des importations qui ne respectent pas nos normes !

Monsieur Labbé, le texte ne vise que les médicaments vétérinaires et les aliments médicamenteux. De même, la suppression du statut d'entité centrale de stockage ne concerne que les stocks stratégiques pétroliers. Notre système n'était pas conforme au droit européen.

De même, les produits phytosanitaires ne sont pas pris en compte, même s'il serait souhaitable, effectivement, qu'ils le soient au même titre que les médicaments.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous devons nous féliciter de ce texte, car une meilleure harmonisation de nos règles en Europe est souhaitable, d'autant plus dans la perspective du plan de relance que notre commission porte, même si l'on peut regretter qu'il ait fallu deux ans, voire plus, pour transposer certaines mesures.

Le périmètre de ce texte est très circonscrit, car il s'agit d'un texte de transposition de mesures européennes. On ne peut donc ajouter des mesures trop éloignées de son objet.

Les contrôles de la DGCCRF pourraient sans doute être facilités par le recours à l'intelligence artificielle ou au *big data* qui permettent un meilleur ciblage et des contrôles plus systématiques et en amont. On doit se féliciter que les contrôles portent désormais sur les modes de production. Enfin, sur les produits phytosanitaires, les normes varient en fonction des pays, mais je rappelle que la France a fait le choix, assumé, de la surtransposition.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Au regard des articles que je viens de vous exposer, je vous propose, comme le veut le protocole, de suggérer à la commission des finances d'arrêter le périmètre de l'article 45 sur les articles relevant de notre compétence de cette manière : la transposition et l'adaptation de notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne en matière de protection des consommateurs ainsi que l'introduction, en droit national, de dispositions de protection des consommateurs poursuivant les mêmes objectifs ; l'adaptation de notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne en matière de surveillance du marché et de conformité des produits ; la transposition et l'adaptation de notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne en matière de lutte contre les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire et encadrant les relations entre professionnels sur Internet ; la transposition et l'adaptation de notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne en matière de surveillance sanitaire du territoire, de lutte contre les maladies transmissibles, de réglementations relatives à la fabrication, au commerce et à l'utilisation de médicaments vétérinaires et aux aliments médicamenteux, à la génétique animale, ainsi que l'introduction, en droit national, de dispositions poursuivant les mêmes objectifs ; la

transposition et l'adaptation de notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne en matière d'obligation de constitution et de conservation de stocks stratégiques pétroliers ; la transposition et l'adaptation de notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne en matière de moyens confiés aux autorités chargées de la concurrence ; et le renforcement de l'efficacité des procédures mises en œuvre par l'Autorité de la concurrence et des enquêtes conduites par les agents de l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} (délégué)

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-19 réduit le délai d'habilitation de douze à dix mois afin de le mettre en cohérence avec le délai fixé par les directives pour leur transposition, le 1^{er} juillet 2021.

L'amendement COM-19 est adopté.

La commission proposera à la commission des finances d'adopter l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article 2 (délégué)

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-15 procède de la même logique : il réduit le délai d'habilitation à quatorze mois afin de le mettre en cohérence avec le délai fixé par la directive pour sa transposition, le 28 novembre 2021.

L'amendement COM-15 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-16 est adopté.

La commission proposera à la commission des finances d'adopter l'article 2 ainsi modifié.

Article 3 (délégué)

L'amendement rédactionnel COM-30 est adopté.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-25 corrige une erreur matérielle : la mention de l'application du dispositif en métropole risquait d'exclure les collectivités d'outre-mer soumises au principe d'identité législative.

L'amendement COM-25 est adopté.

La commission proposera à la commission des finances d'adopter l'article 3 ainsi modifié.

Article 4 (délégué)

L'amendement rédactionnel COM-20 est adopté.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-35 aligne la rédaction du droit français sur celle retenue par le règlement européen : si le géoblocage est légitime, car justifié par une nécessité légale, alors le consommateur doit en être informé.

L’amendement COM-35 est adopté.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-21 aligne, là encore, la rédaction du droit français sur la rédaction retenue par le règlement européen : aucune discrimination selon le lieu de résidence sur le territoire national du consommateur qui acquiert un bien ne peut être effectuée par le professionnel quant au lieu de livraison du bien lorsque ce lieu est proposé dans les conditions générales de vente.

L’amendement COM-21 est adopté.

Les amendements rédactionnels COM-26 et COM-22 sont adoptés.

La commission proposera à la commission des finances d’adopter l’article 4 ainsi modifié.

Article 5 (délégué)

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-17 vise à supprimer cet article, puisque ses dispositions sont déjà en vigueur depuis l’adoption d’un amendement que j’avais déposé sur le projet de loi d’urgence sanitaire, promulgué mi-juin. Peut-être le Gouvernement a-t-il une arrière-pensée...

L’amendement COM-17 est adopté. En conséquence, l’article 5 est supprimé.

Article 6 (délégué)

L’amendement rédactionnel COM-29 est adopté.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-18 transforme en une simple possibilité l’obligation faite aux agents de la DGCCRF, dans le cadre des tests de conformité des produits, de consigner un nombre suffisant d’échantillons en vue de tests supplémentaires éventuels. La DGCCRF pourra ainsi choisir les produits qu’elle stocke de manière pragmatique plutôt que d’être obligée de recourir à des hectares d’entrepôts !

Mme Sophie Primas, présidente. – En somme, cet amendement contribue à la lutte contre l’artificialisation des sols et la multiplication des hangars ! Vous êtes dans la ligne de la Convention citoyenne pour le climat...

M. Pierre Cuypers. – Cette faculté reste à la disposition du contrôleur ?

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Oui. Il s’agit simplement de faire confiance à l’appréciation du contrôleur. Pourquoi les obliger à stocker des produits si cela est inutile pour réaliser les contrôles ?

M. Daniel Gremillet. – Les produits qui ne sont pas consignés vont alors circuler ?

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Le contrôleur décidera en fonction des risques potentiels de disparition du produit. Il pourra toujours consigner l'intégralité d'un lot si les produits peuvent présenter un risque.

M. Jean-Claude Tissot. – Mais le risque est que des produits non conformes circulent, car ils n'auront pas été consignés !

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – La DGCCRF réalise des contrôles inopinés sur un ou plusieurs produits pour voir s'ils respectent les normes. Si les contrôleurs trouvent un problème, ils doivent parfois procéder à une deuxième série de tests, pour confirmer ou infirmer leurs doutes. En raison du risque de disparition des produits entre le premier et le deuxième test, il peut être utile qu'ils puissent consigner ces produits dès le début des tests. Il serait toutefois contre-productif de la contraindre à consigner des produits pour lesquels le risque de disparition est inexistant. Je vous rappelle que les produits ne sont pas considérés comme non conformes tant que l'enquête de la DGCCRF ne l'a pas prouvé. Cet amendement permettra de réaliser plus de contrôles.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – J'aurais plutôt tendance à rejoindre l'argumentation de M. Tissot : mieux vaut stocker le lot pour éviter le risque d'une dissémination des produits défectueux dans la nature. Je ne comprends pas le lien entre le fait de consigner entièrement les lots et le nombre de contrôles. En consignait le lot, on peut agir si l'on découvre un défaut lors d'un contrôle.

Mme Sophie Primas, présidente. – En cas de risque sanitaire, les contrôleurs choisiront de consigner la totalité du lot ; mais est-il nécessaire de consigner tout le lot si le risque est simplement celui d'une non-conformité de l'emballage ? Laissons les contrôleurs aviser en fonction des risques et des situations.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Je le répète, cet amendement ne supprime pas la consignation des lots, il rend l'option facultative, à l'appréciation des agents. Beaucoup de tests de conformité sont faits au hasard et en cas de non-conformité un second test est réalisé pour vérifier si la suspicion est avérée. Mais ils ne trouvent pas de défaut tout le temps ! Donc, si la consignation devient facultative, ils pourront réaliser davantage de tests aléatoires et détecter, potentiellement, plus de problèmes. Si on les oblige à stocker tous les produits qui ne présentent pas de risque sanitaire, on limite mécaniquement leur champ d'action.

M. Jean-Claude Tissot. – Cette rédaction répond-elle à une demande des contrôleurs ?

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Oui. La rédaction fait consensus. Le même problème se pose à l'article 25, puisque l'Autorité de la concurrence est obligée d'être accompagnée d'un certain nombre d'officiers de police judiciaire à chaque perquisition dans une entreprise. Cela complexifie *de facto* son action. Avec l'amendement que je vous proposerai, un seul officier de police judiciaire par lieu visité suffira.

M. Franck Montaugé. – Les deux positions se défendent. Nous nous abstenons. La question des moyens de contrôle, en tout cas, reste posée et nous devons être vigilants à cet égard.

M. Daniel Gremillet. – Je suivrai la position de notre rapporteur. Il serait peut-être opportun, toutefois, de modifier la rédaction pour distinguer les biens alimentaires des autres, car ils peuvent facilement circuler si le lot n'a pas été consigné. De plus, le risque n'est pas forcément sanitaire, mais il peut aussi consister en un mode de production ne respectant pas nos normes.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Vous avez raison. Je précise que le règlement européen ne s'applique pas à l'alimentaire.

M. Jean-Claude Tissot. – Cela me renforce dans ma position... Un emballage de jouet peut être toxique. Que se passera-t-il si on le découvre alors que le lot est déjà en circulation ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Faisons confiance au professionnalisme des agents. La taille des entrepôts n'est pas infinie.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – La question est de savoir si l'on réduit davantage le risque en consignnant automatiquement tous les lots des produits susceptibles d'être contrôlés positifs ou bien en augmentant les contrôles. Nous sommes contraints, à un certain point, par des contraintes matérielles. Fions-nous au professionnalisme des agents de la DGCCRF qui ne prendront pas le risque de laisser circuler un lot en cas de danger ou de doute.

Mme Anne-Catherine Loisier. – On peut se demander toutefois si la DGCCRF, avec à peine 3000 agents sur tout le territoire, a la capacité d'intensifier ses contrôles...

L'amendement COM-18 est adopté.

La commission proposera à la commission des finances d'adopter l'article 6 ainsi modifié.

Article 7 (délégué)

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-12 réduit le délai d'habilitation de douze mois à sept mois pour respecter l'échéance de la directive.

L'amendement COM-12 est adopté.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-33 supprime le critère de chiffre d'affaires retenu par la directive pour interdire des pratiques commerciales déloyales dans les relations entre un fournisseur agricole ou alimentaire et son acheteur. Le fournisseur doit avoir un chiffre d'affaires inférieur à son distributeur pour être protégé. Or certaines centrales de référencement auront un chiffre d'affaires inférieur à celui de leur fournisseur car elles ne font pas les achats ! Ces derniers seront donc exposés à une relation déséquilibrée sans être couverts par la directive. En supprimant le critère de chiffre d'affaires, il n'y aura plus de trou dans la raquette.

M. Daniel Gremillet. – Cet amendement est très important !

M. Franck Montaugé. – Même s'il s'agit d'une surtransposition...

Mme Sophie Primas, présidente. – Absolument !

L'amendement COM-33 est adopté.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-23 supprime l'habilitation à légiférer par ordonnance pour transposer le règlement « *platform to business* ». Celle-ci semble inutile, car les dispositions sont simples, non techniques, et doivent être prises rapidement puisque le règlement européen entre en vigueur le 12 juillet prochain ! Mieux vaut inscrire les mesures directement dans le texte de la loi.

L'amendement COM-23 est adopté.

La commission proposera à la commission des finances d'adopter l'article 7 ainsi modifié.

Article 18 (délégué)

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-28 réduit le délai d'habilitation de six mois à trois mois. Il y a urgence, le règlement 2016/2012 est entré en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2018...

L'amendement COM-28 est adopté.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'article 18 transpose un règlement européen harmonisant les règles relatives à la génétique animale au niveau européen. L'accès aux données de la base zootechnique nationale aux opérateurs habilités qui font remonter les informations est déjà possible à ce stade et doit être maintenu. C'est le sens de l'amendement COM-27.

M. Pierre Cuypers. – La base est nationale. S'agit-il d'une norme européenne ou nationale ?

M. Daniel Gremillet. – J'ai été à l'origine de la création de la base de données nationale d'identification des animaux. Celle-ci est régie par une réglementation européenne. Initialement l'Europe ne voulait identifier que les animaux primés et c'est la France qui a insisté, au moment de la crise de la vache folle, pour inclure l'ensemble des animaux. Cette base de données a été cofinancée par les pouvoirs publics au niveau national et par les éleveurs. Aujourd'hui, ces derniers y ont accès, mais il n'y a pas de réciprocité au niveau communautaire.

M. Jean-Claude Tissot. – Est-il question des registres d'identification ou de la base zootechnique ?

M. Daniel Gremillet. – Un animal garde le même numéro de sa naissance à sa mort et on peut retracer toute sa vie aisément grâce à la boucle qu'il a sur l'oreille. C'est un gage de transparence. Mais cela ne relève pas de la base de données zootechniques.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Il serait paradoxal qu'une unité de sélection qui fait remonter dans une base centralisée des informations zootechniques – sur les index génomiques, la filiation, etc. – n'ait pas la possibilité de consulter ces données.

M. Daniel Gremillet. – Un taureau est capable de produire plus d'un million de descendants ! Le nombre de taureaux géniteurs est très faible en Europe. Grâce à cette base payée par les éleveurs, la France peut s'enorgueillir d'être le pays qui a la plus grande

biodiversité bovine, ovine, caprine ou porcine. Peu de gens le savent. Je pense aux membres de la Convention citoyenne... La biodiversité est financée par les éleveurs. La zootechnie est un sujet important pour l'avenir.

M. Franck Montaugé. – Cela pourrait d'ailleurs être reconnu au titre des paiements pour services environnementaux.

L'amendement COM-27 est adopté.

La commission proposera à la commission des finances d'adopter l'article 18 ainsi modifié.

Article 19

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-13 autorise le Gouvernement à continuer à prendre des mesures nationales supplémentaires pour lutter contre des maladies reconnues en France, mais non répertoriées par le règlement européen : dix-huit maladies sont ainsi concernées. Le droit français est souvent mieux-disant en la matière.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Quelles sont les maladies jugées de première catégorie en France qui ne sont pas considérées comme telles au niveau européen ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous transmettrons la liste.

M. Michel Raison. – Le ténia.

M. Daniel Gremillet. – L'amendement ne vise pas que les maladies transmissibles à l'homme, mais toutes les mesures prophylactiques conduites au niveau national. La maladie du varron ou la leucose en font partie.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – En effet, sur les dix-huit maladies concernées, seules huit sont de première catégorie. Les autres relèvent des plans de prophylaxie français.

L'amendement COM-13 est adopté.

La commission proposera à la commission des finances d'adopter l'article 19 ainsi modifié.

Article 20 (délégué)

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-34 concerne les stocks pétroliers. L'article tire les conséquences de la suppression du statut d'entité centrale de stockage (ECS) de la Société anonyme de gestion des stocks de sécurité (Sagess). Mais il convient de maintenir la référence à une convention, approuvée par l'État, pouvant lier le Comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers (CPSSP) à la Sagess, car cette convention conditionne l'application du régime fiscal de cette dernière.

L'amendement COM-34 est adopté.

La commission proposera à la commission des finances d'adopter l'article 20 ainsi modifié.

Division additionnelle avant l'article 22

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-38 vise à insérer, pour plus de clarté, une division additionnelle sur les médicaments vétérinaires et les aliments médicamenteux, pour éviter que ces dispositions ne figurent dans un chapitre sur le blanchiment des capitaux ou le financement du terrorisme...

L'amendement COM-38 est adopté. Une division additionnelle est ainsi créée.

La commission proposera à la commission des finances d'adopter la division additionnelle avant l'article 22 ainsi créée.

Article 22 (délégué)

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-14 réduit le délai de l'habilitation afin de prévoir une publication de l'ordonnance avant l'entrée en vigueur des trois règlements européens le 28 janvier 2022. D'autre part, le règlement 2019/5 ne nécessitant pas d'adaptation au sein des codes rural et de la pêche maritime, de la santé publique et de la consommation, il est proposé de supprimer l'alinéa 4.

L'amendement COM-14 est adopté.

La commission proposera à la commission des finances d'adopter l'article 22 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 22

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-36 autorise la publicité pour les vaccins vétérinaires auprès des professionnels. Mieux vaut prévenir que guérir. C'est cohérent avec la loi Egalim.

M. Jean-Claude Tissot. – Une remarque sur la forme : comment justifier un tel amendement dans ce texte ? Il ne s'agit plus d'une transposition.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Il s'agit de transposer les articles 119 et 120 du règlement 2019/6 qui autorisent la publicité pour les médicaments vétérinaires, donc les vaccins.

L'amendement COM-36 est adopté et devient article additionnel. La commission proposera à la commission des finances d'adopter cet article additionnel.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-37 ratifie des ordonnances relatives à l'ordre national vétérinaire et aux conditions dans lesquelles certains actes peuvent être réalisés par des personnes n'ayant pas la qualité de vétérinaire. En l'état, la rédaction de l'article L. 243-3 du code rural empêche les étudiants français ou européens, inscrits dans une école vétérinaire dans un pays membre de l'Union européenne autre que la France, de pouvoir réaliser, lors de leurs stages, des actes de médecine ou de chirurgie des animaux. L'amendement régularise cette situation en permettant à ces étudiants en stage en France de pouvoir réaliser de tels actes.

M. Pierre Cuypers. – Pourtant ils peuvent faire des stages dans d'autres pays de l'Union européenne.

M. Daniel Gremillet. – Beaucoup de jeunes vont suivre leur scolarité dans des écoles vétérinaires hors de l'Hexagone. Je regrette aussi qu'un grand nombre d'étudiants préfèrent s'orienter vers la santé vétérinaire en ville des chats et des chiens, plutôt que vers la pratique en milieu rural. La sécurité sanitaire d'un pays dépend aussi d'une répartition harmonieuse des vétérinaires entre les secteurs et les territoires.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'aberration du système est qu'un étudiant français qui suit ses études de vétérinaire en Roumanie ne peut pas pratiquer d'actes vétérinaires en stage en France. Il le fait en pratique, mais n'est pas couvert. La France est le seul pays européen qui impose cette interdiction.

Mme Sophie Primas, présidente. – En filigrane se pose la question des écoles vétérinaires.

M. Jean-Claude Tissot. – Il y a bien des équivalences des diplômes vétérinaires en fin d'études.

Mme Sophie Primas, présidente. – Certes, mais il s'agit des stages.

L'amendement COM-37 est adopté et devient article additionnel. La commission proposera à la commission des finances d'adopter cet article additionnel.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-39 prévoit que le ministre peut déterminer, par arrêté, des zones caractérisées par une offre insuffisante de soins vétérinaires. Les collectivités territoriales pourraient alors être autorisées, ensuite, à attribuer des aides à l'installation ou au maintien de vétérinaires dans ces zones.

Mme Sophie Primas, présidente. – Cet amendement s'inspire du dispositif des déserts médicaux.

L'amendement COM-39 est adopté et devient article additionnel. La commission proposera à la commission des finances d'adopter cet article additionnel.

Article 25

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-24 réduit le délai d'habilitation pour transposer par ordonnance la directive ECN+.

Il inscrit aussi directement dans la loi plusieurs mesures qui concernent les procédures devant l'Autorité de la concurrence. Le nombre d'officiers de police judiciaire qui accompagnent les enquêteurs sera ainsi égal au nombre de lieux visités ; cela permettra de mieux allouer les ressources de la police judiciaire et de fluidifier les contrôles. Par ailleurs, le président pourra désormais statuer seul sur de nouveaux sujets, pour désengorger le collège de l'Autorité.

L'amendement encadre également le recours à la procédure simplifiée par le rapporteur général, procédure qui permet de réaliser deux tours de contradictoire au lieu de trois. Il s'agit de faire en sorte que cela n'empêche pas les entreprises d'analyser en profondeur les griefs qui leur sont reprochés. C'est pourquoi l'amendement prévoit,

notamment, que le rapporteur informe les parties de sa décision avant la notification des griefs et que les parties soient informées des déterminants de la sanction dès la notification des griefs. En outre, les parties, qui jugeraient qu'une atteinte a été portée à leurs droits, pourront saisir le conseiller auditeur, magistrat indépendant au sein de l'Autorité de la concurrence, afin d'exposer leur situation.

L'amendement procède également à une clarification de la répartition des compétences entre l'Autorité et la DGCCRF. En effet, aujourd'hui, cette dernière peut intervenir en matière de pratiques anticoncurrentielles lorsque le marché est de dimension locale et que l'entreprise réalise moins de 50 millions de chiffre d'affaires. Or la délimitation d'un « marché local » est complexe. Il vous est donc proposé de supprimer ce critère.

L'amendement supprime également l'avis de clémence que le collège de l'Autorité doit rendre lorsqu'une entreprise fautive lui apporte volontairement des informations utiles sur une entente. Cet avis, purement formel, rallonge inutilement les délais d'instruction. Bien entendu, la politique de clémence en elle-même est maintenue.

Enfin, il est proposé de revenir à la loi de 2012 pour que l'Autorité de la Concurrence soit plus efficace en outre-mer.

L'amendement COM-24 est adopté.

La commission proposera à la commission des finances d'adopter l'article 25 ainsi modifié.

Mme Sophie Primas, présidente. – Ce texte comporte une partie numérique importante relative à la défense du consommateur dans le cybersespace. Je déposerai plusieurs amendements visant à insérer dans la loi les dispositions de notre proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cybersespace. J'espère que vous serez nombreux à les signer. Je ne suis pas sûre que le Gouvernement y sera favorable, mais nous sommes en train de chercher des alliés à l'Assemblée nationale et il semblerait que nous en ayons dans tous les partis...

La réunion est close à 10 h35.

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

TABLEAU DES SORTS

Chapitre I^{er}			
Dispositions relatives à la protection des consommateurs			
Article 1^{er}			
Dispositions relatives aux contrats de vente de biens et de fourniture de contenus ou de services numériques - Transposition des directives 2019/770 et 2019/771			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	19	Réduction du délai d'habilitation (de 12 à 10 mois).	Adopté

Article 2			
Adaptation des règles de protection des consommateurs - Transposition de la directive 2019/2161			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	15	Réduction du délai d'habilitation de dix-huit à quatorze mois.	Adopté
M. DUPLOMB	16	Amendement rédactionnel.	Adopté
Articles 3 et 4			
Dispositions visant à contrer le blocage géographique injustifié et d'autres formes de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu d'établissement des clients dans le marché intérieur - Mise en conformité / règlement 2018/302 - Géoblocage			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 3			
M. DUPLOMB	30	Amendement rédactionnel.	Adopté
M. DUPLOMB	25	Correction d'une erreur matérielle.	Adopté
Article 4			
M. DUPLOMB	20	Amendement rédactionnel.	Adopté
M. DUPLOMB	35	Explication fournie au consommateur en cas de géoblocage nécessaire à une mise en conformité.	Adopté
M. DUPLOMB	21	Impossibilité de discriminer en raison de la résidence sur le territoire national quant à la livraison en un lieu vers lequel la livraison est proposée dans les conditions générales de vente du professionnel.	Adopté
M. DUPLOMB	26	Amendement rédactionnel.	Adopté
M. DUPLOMB	22	Amendement rédactionnel.	Adopté
Article 5			
Dispositions renforçant la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs - Mise en conformité avec le règlement 2017/2394			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	17	Suppression de l'article.	Adopté

Chapitre II			
Dispositions relatives à la surveillance du marché et à la conformité des produits			
Article 6			
Adaptation du code de la consommation avec les dispositions du règlement (UE) 2019/1020 du 20 juin 2019 sur la surveillance de marché			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	29	Amendement rédactionnel.	Adopté
M. DUPLOMB	18	Faculté pour la DGCCRF de consigner des échantillons de produits en vue de tests de conformité supplémentaires.	Adopté
Chapitre III			
Dispositions relatives à la lutte contre les pratiques commerciales déloyales et pour l'équité et la transparence dans les relations interentreprises			
Article 7			
Habilitation pour transposer la directive 2019/633 PCD et le règlement 2019/1150 PtoB			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	12	Réduction du délai d'habilitation.	Adopté
M. DUPLOMB	33	Précision sur les modalités de transposition de la directive, pour ne pas retenir de critère de chiffre d'affaires des entreprises, un tel critère excluant certains contrats.	Adopté
M. DUPLOMB	23	Suppression de l'habilitation à légiférer par ordonnance pour transposer le règlement dit "platform to business".	Adopté
Chapitre VI			
Dispositions améliorant le fonctionnement du marché intérieur			
Article 18			
Mise en conformité règlement RZUE			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	28	Réduction du délai d'habilitation.	Adopté
M. DUPLOMB	27	Accessibilité des données de la base zootechnique aux opérateurs habilités.	Adopté

Article 19			
Législation sur la santé animale : règlement (UE) 2016/429 du Parlement Européen et du Conseil du 9 mars 2016			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	13	Restriction du champ de l'habilitation pour permettre de prendre des mesures nationales supplémentaires uniquement pour réglementer les maladies non couvertes par le droit européen alors qu'elles le sont aujourd'hui au niveau français.	Adopté
Article 20			
Stocks pétroliers			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	34	Maintien de la référence à une convention, approuvée par l'État, pouvant lier le Comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers (CPSSP) à la Société anonyme de gestion des stocks de sécurité (SAGESS), conditionnant le régime fiscal de cette dernière.	Adopté
Chapitre VII			
Dispositions relatives à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme			
Division(s) additionnelle(s) avant Article 22			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	38	Insertion d'un nouveau chapitre.	Adopté
Article 22			
Paquet médicaments : règlement (UE) 2019/4 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 / règlement (UE) 2019/5 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 / règlement (UE) 2019/6 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	14	Réduction du délai d'habilitation.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 22			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	36	Autorisation de la publicité aux professionnels pour les vaccins vétérinaires.	Adopté
M. DUPLOMB	37	Ratification d'ordonnances, abrogation d'une loi obsolète et adaptation du droit français avec le droit européen en matière de conditions dans lesquelles certains actes peuvent être réalisés par des personnes n'ayant pas la qualité de vétérinaire.	Adopté

M. DUPLOMB	39	Définition de zones de déserts vétérinaires.	Adopté
Chapitre IX			
Dispositions en matière de concurrence			
Article 25			
Habilitation pour mettre le droit national en conformité avec les règles européennes de la concurrence et de modifier le livre IV du code de commerce pour simplifier les procédures devant l'Autorité de la concurrence et en accroître l'efficacité			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	24	Transposition de la directive ECN+ et mesures complémentaires de simplification des procédures devant l'Autorité de la concurrence	Adopté

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

Mardi 3 mars 2020

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 18 heures.

Conflit israélo-palestinien - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères

M. Christian Cambon, président. – Monsieur le ministre, avant d'en venir au sujet du jour, je voudrais tout d'abord saluer la réaction ferme du Gouvernement à la suite des propos intolérables que nous avons entendus ici même de la part de l'ambassadeur du Mali. Il a d'ailleurs quitté son poste le soir même, ou le lendemain, rappelé par son gouvernement. Et dans la nuit, le président Keïta a mandaté son ministre des affaires étrangères, que vous avez reçu, monsieur le ministre, pour vous dire quel point il était navré.

Cet incident nous donne l'occasion de clarifier et de consolider les relations entre nos deux pays. C'est ce que j'ai eu l'occasion de dire à votre homologe malien lorsque le président Larcher l'a reçu au Sénat, il y a quelques jours. J'ai d'ailleurs proposé au ministre de venir devant notre commission, ce qu'il a accepté. Nous aurons donc prochainement l'occasion de reprendre ce dossier, dans de meilleures conditions.

J'en viens maintenant au sujet de votre audition : la situation du conflit israélo-palestinien. Nous vous remercions d'avoir accepté de consacrer cette audition à ce sujet majeur, car nous sommes sans doute à un tournant de ce conflit.

D'une part, le plan américain, vendu comme le « *deal* du siècle », ressemble, en réalité, plus à un acte de décès du processus d'Oslo dressé par les Américains. En effet, en pleine contravention au droit international et à toutes les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies sur le sujet, ce plan abandonne les paramètres agréés découlant d'Oslo et de Madrid, à savoir une solution à deux États sur la base des lignes du 4 juin 1967, ayant chacun une partie de Jérusalem comme capitale. Dans le plan américain, il n'y a plus de partie palestinienne de Jérusalem, et l'annexion d'une partie de la Cisjordanie est légitimée.

D'autre part, les Israéliens ont voté hier, pour la troisième fois en un an. Vous nous direz peut-être votre première analyse du résultat de ces élections. La situation politique israélienne pose une double question. D'abord, où va la solution à deux États, que la France soutient encore, si les Israéliens n'en veulent pas ? Ensuite, la France entend-elle faire entendre sa voix sur les questions qui ont alimenté la campagne électorale israélienne, notamment sur la question de l'annexion d'une partie de la vallée du Jourdain ou sur la relance de la colonisation à Jérusalem-Est – Har Homa, Givat Hamatos – et en zone dite « E1 » ?

Ces colonies n'ont pas été choisies au hasard : elles comptent parmi les collectivités les plus sensibles pour la viabilité de la solution à deux États. Concernant la zone « E1 », dont la colonisation aboutirait à couper en deux la Cisjordanie et à isoler Jérusalem-Est, de précédentes annonces israéliennes avaient jadis suscité une réaction forte et

coordonnée de plusieurs pays européens ; qu'en est-il aujourd'hui ? Quelle est la position de la France, alors que Benjamin Netanyahu ressort renforcé par le résultat de l'élection ?

C'est parce que nous sentons bien que ce conflit entre dans une nouvelle phase critique que le bureau de la commission a souhaité y consacrer, comme vous le savez, une mission d'information qui devrait se rendre en Israël et dans les Territoires palestiniens au mois de juin. Nous pensons que, malgré la difficulté et la sensibilité de ce dossier, il est important que la France et les pays européens s'expriment avec clarté, pour continuer à favoriser le dialogue et la paix.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères. –

Vous le savez, le président Trump a présenté, le 28 janvier dernier, le volet politique de son plan de paix. Ses annonces font suite à la présentation du volet économique de ce plan, en juin, lors de la conférence de Manama. L'ensemble se présente comme un volumineux document de 180 pages, dont plus de cinquante pour le seul cadre politique. C'est ce que le président américain a appelé sa « vision » pour la paix au Proche-Orient. Ce plan, qui a pour titre : « De la paix à la prospérité. Une vision pour améliorer l'existence des Israéliens et des Palestiniens », était annoncé depuis trois ans. Et je crois qu'il n'est pas exagéré de dire que ces trois années passées dans l'expectative ont été trois années de paralysie pour la communauté internationale. Car, dans les faits, cette attente empêchait toute initiative nouvelle en vue d'une résolution du conflit. Ce faisant, elle entretenait l'illusion – je dis bien : l'illusion – d'un *statu quo*, pendant que, sur le terrain, la colonisation s'accélérait et la politique des faits accomplis se banalisait.

Indéniablement, les États-Unis ont toujours joué un rôle central dans ce dossier et leur engagement reste indispensable. C'est la raison pour laquelle nous avons reconnu comme tels les efforts américains au moment de la parution du plan. Cela ne veut pas dire – j'ai eu de nombreuses occasions de m'exprimer à ce sujet – que nous approuvons le produit de ces efforts. Saluer des efforts, ce n'est pas saluer leur résultat. L'enjeu n'est pas d'afficher une opposition aux États-Unis, mais plutôt un attachement à nos propres positions, qui n'ont pas changé.

Avant d'évoquer plus en détail ce plan, je formulerai une observation sur le calendrier des annonces américaines : il n'aura échappé à personne que des élections législatives ont eu lieu hier en Israël, et que les États-Unis sont entrés dans un cycle de campagne électorale qui s'achèvera en novembre. Sur le fond, je commencerai par rappeler la position de la France sur les conditions d'un règlement du conflit, même si vous la connaissez. Elle repose sur trois éléments.

Premièrement, un cadre : celui du droit international et des résolutions du Conseil de sécurité.

Deuxièmement, un objectif : l'établissement de deux États, vivant dans la paix et la sécurité au sein de frontières sûres et reconnues internationalement, fondées sur les lignes du 4 juin 1967, avec Jérusalem pour capitale de ces deux États, étant entendu qu'une solution concertée, réaliste, juste et équitable doit être trouvée sur le statut des réfugiés.

Troisièmement, une méthode : la négociation entre les parties, et non des décisions unilatérales.

C'est à travers ce prisme que nous avons lu le plan proposé par le président américain. Or nous avons constaté qu'il s'écarte du droit international et des paramètres agréés. Cela pose un problème de principe, compte tenu de notre attachement à la norme internationale et au rôle du Conseil de sécurité, mais aussi un problème pratique : le plan américain a d'emblée été accepté par les Israéliens et rejeté par les Palestiniens. Au lieu de lancer une négociation, il risque au contraire d'alimenter les antagonismes entre les deux parties.

Je reviendrai en détail sur le contenu du plan américain, pour expliquer le double problème que je viens d'évoquer : un problème de principe et un problème pratique. Je commencerai donc par vous dire en quoi certaines de ses dispositions sont incompatibles avec les paramètres essentiels au règlement du conflit.

D'abord, ce plan s'écarte délibérément du cadre du droit international et des résolutions du Conseil de sécurité.

Les frontières des deux États, telles qu'elles sont délimitées dans le plan américain, n'ont rien à voir avec les lignes ayant prévalu jusqu'au conflit de juin 1967. Le plan reconnaît la souveraineté d'Israël sur la vallée du Jourdain, sur l'ensemble des colonies israéliennes établies en Cisjordanie et sur la ville de Jérusalem. Ces propositions ne sont pas conformes aux résolutions du Conseil de sécurité, de 1967 à nos jours.

Je rappelle, en effet, que la résolution 242 de 1967 prévoit le retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés au cours du conflit de 1967 et que la résolution 2334, adoptée en 2016, pose l'exigence de non-reconnaissance des changements par rapport aux frontières de 1967.

Quant aux réfugiés palestiniens, leur retour au sein d'un futur État palestinien serait non seulement limité numériquement, mais également encadré. Or s'il est clair pour chacun, y compris pour les Palestiniens, que l'exercice du « droit au retour » ne se traduira pas par une réinstallation en Israël, il est également clair qu'une solution juste au problème des réfugiés doit être trouvée, non pas comme préalable à celle-ci, mais par la négociation.

En outre, le plan américain reconnaît Jérusalem comme la capitale « souveraine » d'Israël, ce qui entre en contradiction avec les résolutions 476 et 478 du Conseil de sécurité, adoptées en 1980, respectivement avant et après la loi israélienne qui donne une valeur constitutionnelle en Israël à l'annexion de Jérusalem-Est. Le Conseil de sécurité a depuis lors régulièrement rappelé que toute mesure législative ou administrative entreprise par Israël afin de modifier le statut ou les caractéristiques fondamentales de la ville est nulle et non avenue.

Je note que le *statu quo* sur la question des Lieux saints, issu d'un accord israélo-jordanien, est lui aussi remis en cause, et remplacé par un principe général d'accès de tous les croyants musulmans à l'esplanade des Mosquées.

Par ailleurs, le plan américain s'écarte en pratique de l'objectif que je rappelais, la solution des deux États, même s'il reconnaît celle-ci en principe. Car, pour répondre aux aspirations des Israéliens et des Palestiniens, une telle solution doit être viable pour les deux parties, tant sur le plan politique que sur le plan économique. Or, sur ce point aussi, le contenu du plan suscite plusieurs réserves.

L'existence d'un État palestinien est bien envisagée, mais il ne jouirait que d'une souveraineté limitée. La contiguïté de son territoire ne serait pas assurée et les capacités d'action des autorités palestiniennes sur la scène internationale seraient strictement encadrées. Cet État palestinien ne pourrait pas gérer ses frontières de manière autonome, car l'entrée des biens et des personnes sur son territoire serait contrôlée par Israël. Ses moyens de sécurité intérieure seraient laissés à l'appréciation d'Israël et des États-Unis.

Du point de vue économique, la viabilité de cet État n'est pas non plus assurée – c'est un euphémisme – si l'on regarde les « cartes conceptuelles » proposées dans le plan. Les « échanges de territoires comparables et mutuellement agréés », qui étaient au cœur des précédents cycles de négociation, sont remplacés par un échange asymétrique imposé avant même la négociation. Israël obtiendrait d'exercer sa souveraineté sur les terres fertiles de la vallée du Jourdain, ainsi que sur toutes les colonies, y compris celles qui entourent Jérusalem, soit au total environ 30 % de la Cisjordanie ; l'État palestinien n'obtiendrait, en contrepartie, que des terres arides reliées à la bande de Gaza, dans le désert du Néguev.

Dans un tel cadre, l'accès aux ressources, notamment à l'eau, ne sera jamais garanti de façon équilibrée entre les deux parties. Ce que l'on voit sur les cartes du plan américain, c'est un archipel de territoires morcelés, reliés par un maillage complexe de routes sécurisées et de tunnels. Et les financements censés accompagner ce plan et le rendre viable – de l'ordre de 50 milliards de dollars pour les Palestiniens – sont, à ce jour, théoriques, puisqu'ils doivent être assurés par les États du Golfe et le secteur privé.

Le plan américain ne propose donc en réalité qu'une chose : donner une formalisation juridique à la réalité des rapports de force sur le terrain. Ou, pour le dire plus crûment, transformer le fait en droit.

Enfin, le plan américain s'écarte de la méthode jusqu'ici privilégiée par les deux parties et l'ensemble de la communauté internationale, y compris les États-Unis, celle des négociations directes. Certes, il fixe un délai de quatre ans pour la négociation d'un accord définitif. Mais d'une part, le nouveau cadre de négociation que j'ai décrit ôte toute marge de manœuvre aux Palestiniens, et d'autre part, les conditions en matière de sécurité et de gouvernance qu'ils doivent remplir dans ce délai, avant de pouvoir prétendre à la reconnaissance d'un futur État, feront de cette période intérimaire ce qu'a été celle des accords d'Oslo : du provisoire qui dure.

Permettez-moi de détailler les conditions qui déséquilibrent le plan américain et le rendent encore plus impraticable – pas nécessairement parce que les conditions posées sont mauvaises, mais parce qu'elles sont pour la plupart imposées selon des standards irréalistes, et parce qu'aucun rôle d'évaluation n'est confié aux Palestiniens eux-mêmes.

En matière de gouvernance, le système politique palestinien devra reposer sur l'État de droit, garantir les libertés d'expression et de la presse ainsi que l'indépendance de la justice, protéger les libertés publiques et les minorités religieuses. Il devra également mettre en place des institutions financières indépendantes et transparentes, lutter contre la corruption et protéger les investissements étrangers. Il ne devra comporter aucun programme pouvant inciter à la haine ou à la violence.

En matière de sécurité, des critères d'évaluation permettront d'apprécier les efforts déployés par les Palestiniens, sur les plans technique, juridique et judiciaire, pour lutter contre le terrorisme. L'évaluation des performances des Palestiniens en la matière sera

dévolue à Israël et aux États-Unis. L'ensemble de la population palestinienne devra être désarmée.

S'agissant de la bande de Gaza, elle devra être démilitarisée, pleinement contrôlée par une Autorité palestinienne répondant aux critères que je viens de mentionner, et non par le Hamas, et ses différentes factions devront être désarmées.

Enfin, j'ai relevé deux éléments très révélateurs de l'approche qui a été choisie. D'abord, le plan prévoit la mise en place de nombreux mécanismes gérés par les États-Unis et Israël pour évaluer la conformité des structures palestiniennes à ces critères. Cela signifie que, à tout moment, au cours des quatre ans, le processus pourra être bloqué ou retardé sur la base de ces exigences. Ensuite, il est à noter qu'aucun mécanisme symétrique n'est prévu pour évaluer les performances d'Israël sur la base de critères prédéfinis. Il est donc très peu probable que ce plan permette le lancement d'une négociation. Il risque au contraire de justifier une série de décisions unilatérales des parties, qui nous éloigneront plus encore de la solution des deux États.

En effet, d'un côté, le plan alimente la surenchère que l'on observait déjà en Israël avant sa parution. Au cours de la campagne électorale, les appels à l'annexion de tout ou partie de la Cisjordanie se sont multipliés. De l'autre, le plan pousse les Palestiniens à s'enfermer dans une posture de rejet, déjà favorisée par une série de décisions américaines, notamment la reconnaissance de Jérusalem comme capitale d'Israël et le transfert de l'ambassade à Jérusalem ; l'arrêt des financements à l'Agence des Nations unies chargée des réfugiés palestiniens (UNRWA) et à l'Autorité palestinienne ; la fermeture de la mission de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) à Washington ; ou encore la décision de non-reconnaissance du caractère illégal des colonies.

Aujourd'hui, la priorité de Mahmoud Abbas devrait être la tenue d'élections dans les Territoires palestiniens, qui n'ont pas connu d'élection présidentielle depuis 2005 et d'élections législatives depuis 2006. Ce serait une étape essentielle sur la voie de la réconciliation inter-palestinienne et d'une gouvernance vraiment démocratique. Mais le plan américain conforte le président Abbas dans ses hésitations et ses réticences à tenir les élections et le pousse à privilégier une fuite en avant dans des annonces de mesures unilatérales, avec la suspension de la coopération sécuritaire avec Israël, voire de certaines prérogatives de l'Autorité palestinienne.

S'il n'a pas encore mis ses menaces à exécution, le risque est d'autant plus élevé que la publication du plan intervient dans un contexte de dégradation très préoccupante de la situation sur le terrain.

Au cours des dernières années, la colonisation a connu une forte accélération en Cisjordanie et à Jérusalem-Est : 200 000 colons au moment des accords d'Oslo ; 650 000 aujourd'hui, dont 220 000 à Jérusalem-Est et 430 000 en Cisjordanie. L'an dernier seulement, la construction de 8 300 logements a été approuvée dans les colonies, soit un record depuis 2013 – presque autant ont déjà été annoncés cette année, et nous ne sommes que le 3 mars.

La colonisation ne se matérialise pas seulement par la construction de nouveaux logements. Elle s'accompagne aussi de destructions de structures palestiniennes et de déplacements de populations. En zone C, on constate une forte hausse des démolitions et des

saisies de structures humanitaires financées par l'Union européenne et certains de ses États membres.

Or, la colonisation est contraire au droit international, comme l'a réaffirmé la résolution 2334 du Conseil de sécurité de décembre 2016. Elle sape les conditions d'une paix juste et durable, fondée sur la solution des deux États. Sur le terrain, elle attise des tensions déjà élevées.

C'est la raison pour laquelle la France condamne régulièrement les annonces de nouveaux logements dans les colonies. Nous l'avons fait à deux reprises la semaine dernière, s'agissant d'annonces particulièrement graves concernant la construction de logements dans les colonies de Givat Hamatos et Har Homa, à Jérusalem, ainsi que dans la zone « El », dont la colonisation couperait en deux la Cisjordanie, en en séparant Jérusalem et en reliant les colonies de Jérusalem-Est à la vallée du Jourdain. Si elles étaient suivies d'effets, ces décisions mettraient directement en cause la viabilité d'un futur État palestinien, et donc la solution des deux États.

Je ne peux évoquer la dégradation de la situation sur le terrain sans mentionner Gaza, où une grave escalade a eu lieu la semaine dernière après les frappes israéliennes qui ont visé le Jihad islamique.

À une situation humanitaire alarmante, s'ajoutent depuis longtemps des épisodes de tension récurrents, qui pourraient conduire à un nouveau conflit dans ce territoire, qui en a connu trois au cours des douze dernières années : en 2008-2009, en 2012 et en 2014. Notre objectif à Gaza est celui d'une paix durable, dans le respect de la sécurité d'Israël. Nous condamnons d'ailleurs systématiquement les tirs indiscriminés visant le territoire israélien. Nous soutenons à cet égard les efforts du coordinateur des Nations unies, Nikolai Mladenov, et de l'Égypte pour faire respecter un cessez-le-feu à Gaza, car il ne fait aucun doute que les populations israélienne et palestinienne seraient les premières victimes d'un nouveau conflit. C'est pour répondre aux causes structurelles de la crise que connaît Gaza que la France demande la levée du blocus, assortie de garanties de sécurité crédibles pour Israël, et invite les Palestiniens à avancer sur la voie de la réconciliation pour permettre un retour des autorités légitimes en lieu et place du Hamas à Gaza.

Face aux impasses auxquelles risque de nous conduire le plan américain, trois priorités doivent guider notre action.

La première est de préserver la référence au droit international et aux paramètres agréés, pour créer les conditions favorables à une reprise du dialogue. Nous continuerons donc à affirmer avec force notre attachement au droit international, en plaidant pour une solution fondée sur les résolutions pertinentes des Nations unies et les paramètres internationaux agréés. Je l'ai fait régulièrement et publiquement au cours du mois écoulé.

Dans les semaines qui viennent, nous soutiendrons les démarches visant à rappeler ce cadre juridique et politique, à la fois au Conseil de sécurité des Nations unies, à l'Assemblée générale et dans les autres instances multilatérales et européennes. Nous le ferons sur la base d'un principe simple : l'enjeu n'est pas de s'opposer aux États-Unis, mais bien de remettre au centre du jeu les principes internationalement agréés.

Nous allons également être particulièrement attentifs au respect de nos obligations internationales, en matérialisant dans nos accords bilatéraux avec Israël la distinction

juridique entre le territoire d'Israël et les Territoires palestiniens occupés depuis juin 1967. Je sais qu'il y a parfois des malentendus sur cette question. Je serai donc très clair : la distinction juridique entre le territoire d'Israël et les Territoires occupés – par exemple, la recommandation de la Commission européenne d'un étiquetage spécifique des produits des colonies – ne saurait en aucun cas être assimilée à un boycott d'Israël. Cette politique de distinction, qui vise à préserver la possibilité même des deux États, n'est que l'application du droit international et des résolutions du Conseil de sécurité, notamment la résolution 2334. C'est ce qu'a confirmé la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en novembre dernier.

Notre deuxième priorité, c'est de dissuader toute action unilatérale qui remettrait irrémédiablement en cause la solution des deux États. L'annexion de territoires palestiniens occupés serait non seulement illégale au regard du droit international, mais également préjudiciable pour la sécurité et la stabilité des Israéliens, des Palestiniens, voire de la région.

Les différents candidats au poste de Premier ministre ont manifesté une disposition de principe à engager des discussions constructives avec les Palestiniens. En Israël, la formation d'un gouvernement peut prendre du temps. Nous devons tirer parti de ce délai pour faire passer des messages de fermeté sur le processus de paix.

Dans le même temps, nous allons continuer à agir sur le terrain, pour préserver la possibilité de la solution des deux États, d'abord en continuant à soutenir les institutions palestiniennes issues des accords d'Oslo : c'est un acquis fondamental dans la perspective de l'établissement d'un État souverain.

En 2019, nous avons apporté une aide budgétaire de seize millions d'euros à l'Autorité palestinienne. L'Agence française de développement (AFD) a, pour sa part, fourni plus de quarante millions d'euros pour appuyer l'élaboration de politiques publiques et le financement d'infrastructures dans les secteurs de l'eau, de l'énergie ou de la santé. Nous allons à nouveau débloquer seize millions d'euros d'aide budgétaire cette année.

Notre soutien à la solution de deux États sur le terrain passe également par l'appui aux populations palestiniennes les plus fragiles, et plus spécifiquement au maintien de la présence palestinienne en zone C.

Notre aide humanitaire est en constante augmentation : une aide directe, via le fonds d'urgence humanitaire du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, pour un montant de 2 millions d'euros en 2019 ; une aide directe, aussi, via l'aide alimentaire programmée pour plus de 2 millions d'euros en 2019 ; mais également une aide indirecte, au titre de nos contributions volontaires aux agences et organisations humanitaires et de l'aide que nous apportons à l'Agence des Nations unies pour les réfugiés palestiniens du Proche-Orient (UNRWA). En 2019, à mon initiative, et pour répondre notamment au gel de la contribution américaine, notre contribution à l'UNRWA a été doublée, pour s'établir à 20 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 21 millions d'euros pour un projet éducatif au Liban qui bénéficie aux réfugiés palestiniens, à travers les écoles francophones de l'UNRWA.

Notre troisième priorité, c'est de renforcer notre coordination avec nos partenaires européens et arabes. Car notre capacité à mettre en œuvre les deux premières en dépend. Je m'y emploie donc, par des contacts réguliers avec mes homologues européens, le nouveau Haut Représentant de l'Union européenne Josep Borrell, ainsi que mes homologues égyptien,

jordanien, marocain, et demain algérien... Nous le faisons en relation avec M. Borrell et le ministre allemand des affaires étrangères, M. Heiko Maas.

À très court terme, lancer une grande initiative diplomatique, soit une conférence internationale comme celle que la France a accueillie à Paris en janvier 2017, n'est pas d'actualité. Cela nous conduirait à utiliser inutilement une carte politique importante. Le plan de paix américain occupe tout l'espace et a été accepté par les Israéliens comme seule base pour l'instant ; et les processus électoraux en cours ou à venir ne se prêtent pas à des propositions alternatives. Lancer ce type d'initiative n'est pas pertinent aujourd'hui. Nous voulons plutôt créer les liens nécessaires avec nos partenaires pour préserver les conditions d'une négociation future. Ce diagnostic conservatoire correspond à la réalité de la situation. Le Haut Représentant de l'Union européenne essaie aussi de créer ces liens. Notre perspective actuelle est uniquement la préparation des conditions d'une future négociation.

Il est nécessaire de relancer le processus de négociation afin de parvenir à une paix qui soit juste, durable et qui réponde aux aspirations légitimes des Palestiniens et des Israéliens. Ni la marginalisation des Palestiniens, ni les actions unilatérales ne sont compatibles avec cet impératif de relance des négociations.

Faisons preuve d'intelligence et de réalisme pour préserver la solution des deux États et tenter de faire réellement avancer le processus de paix.

M. Christian Cambon, président. – Je vous remercie de ce point actualisé de la situation. Quel poids pèse l'Europe alors que les initiatives américaines sont préparées sans concertation ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Qui était au courant ? J'avais rencontré Jared Kushner à Washington juste après mon entrée en fonctions, à l'été 2017. Selon lui, ce plan était imminent et il nous en informerai. Il a été publié trois ans après et nous n'en avons pas été informés...

M. Christian Cambon, président. – C'est un point important !

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Tous nos interlocuteurs – y compris le président d'Israël Reuven Rivlin, ou le roi de Jordanie – nous ont dit ne pas avoir été informés... Au forum de Manama, un début de plan ne portait que sur la partie économique, mais les engagements financiers ne se sont pas concrétisés. Nous sommes devant une nouvelle donne... Nous n'avons pas une posture d'acceptation mais de réflexion sur la manière dont on peut sortir de ce *corner*.

M. Christian Cambon, président. – Les ambassadeurs des pays de la Ligue arabe, que j'ai reçus, m'indiquaient qu'ils allaient combattre ce plan.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Nous essayons, avec Josep Borrell et le soutien du ministre des Affaires étrangères allemand, de rencontrer nos homologues des différents pays afin d'aboutir à une initiative commune. C'est un long processus ; les élections américaines vont avoir lieu, et nous travaillons à des hypothèses de négociation. Pourrions-nous faire référence à l'Initiative de paix arabe, dévoilée par la Ligue arabe en 2002, à d'autres initiatives des Palestiniens ? Le processus est lent et compliqué. Il y a aussi une crise à Gaza. À plusieurs reprises, Mahmoud Abbas a annoncé l'organisation d'élections, mais ce qui se passe actuellement est dissuasif...

M. Gilbert Roger. – La voix de la France est éteinte. L'Europe aurait pu faire quelque chose, mais elle est également aphone. Ce silence incite plutôt les extrémistes autour de l'État islamique à reprendre le flambeau, notamment à Gaza et à Jérusalem. Comment se sortir de cette situation ? Il y a eu des élections en Israël, il y en aura aux États-Unis. Mais pendant ce temps, chaque jour, une colonie supplémentaire s'installe, privant les Palestiniens de territoire et les décourageant. Ils ne croient plus à la capacité de former deux États...

Je rencontre régulièrement les communautés chrétiennes à Jérusalem, qui sont extrêmement inquiètes des pressions des autorités israéliennes pour qu'elles quittent les enclaves et les lieux saints de la chrétienté.

J'ai apprécié vos propos sur l'étiquetage. C'est la première fois qu'un ministre annonce qu'un étiquetage pourrait être structuré et organisé.

M. Pierre Laurent. – Avec d'autres sénateurs, j'avais souhaité cette audition dès le lendemain de l'annonce du plan Trump, en raison du premier communiqué de presse français extrêmement timide. Je vous remercie de votre caractérisation de ce plan, qui est inacceptable pour les Palestiniens. Selon celui-ci, personne ne pourrait circuler, travailler dans ces territoires, où l'on pourrait difficilement se soigner. C'est la négation de l'idée d'État, et c'est inacceptable pour le droit international et inquiétant pour la paix dans la région. Il laisse le conflit en l'état et des centaines de milliers de Palestiniens, dans les pays voisins, privés d'un droit au retour. Ce serait aussi très inquiétant pour l'avenir d'Israël : entre la loi israélienne sur l'État-Nation du peuple juif et le plan Trump, nous assistons à l'installation d'un État ouvertement discriminatoire.

Je ne suis pas satisfait des initiatives que vous comptez prendre. Notre silence depuis l'annonce du plan Trump a contribué au résultat des législatives d'hier soir. À force de banaliser ce type d'annonces électorales qui valait soutien ouvert des États-Unis à Benjamin Netanyahu, nous avons favorisé sa victoire. Une condamnation internationale aurait dû s'exprimer avec force. Nous sommes dans une impasse totale : aucune solution de paix n'est possible dans un dialogue entre Israéliens et Palestiniens, et on ne peut pas compter sur la médiation américaine – ils n'ont aucune raison de changer.

La seule solution serait de relancer une initiative internationale dans laquelle la France, l'Union européenne et les Nations Unies doivent prendre la main. Sinon, il n'y aura aucune évolution possible sur le terrain. Certes, on ne peut décréter une initiative internationale immédiate d'un coup de baguette magique, mais le fait même de ne pas dire qu'il en faut une le plus rapidement possible, de ne pas prendre des initiatives, même petites, c'est continuer à banaliser cette situation.

Quelles initiatives prévoyez-vous, pour quel projet, avec qui ? Sinon, même si nous sommes favorables aux paramètres agréés, c'est continuer d'entériner une situation humanitaire insupportable, et une catastrophe quant au respect du droit international. À l'ONU, certains pays arabes ne sont pas pressés. Ainsi, l'Arabie saoudite et le Maroc sont très conciliants avec le plan américain, alors que le Maroc n'est pas très respectueux du droit international au Sahara occidental... Qu'attendons-nous pour mobiliser des forces, comme le Haut Représentant de l'Union européenne, l'ONU ? Sinon, nous acceptons *de facto* la situation.

Mme Christine Prunaud. – Ce plan est épouvantable et désespérant pour toute influence ou action dans cette zone. C'est la fin de tout espoir. Vous dites qu'il faut faire

preuve de réalisme. En 2018, avec le groupe d'amitié France-Palestine, nous avons rencontré sur place des Palestiniens, pour qui il n'est pas possible de créer un État. Les colonies sont des états de fait. Ce plan est une honte. Les États-Unis ne tiennent compte de rien, ils mènent le monde.

Les Palestiniens évoquent même de plus en plus – notamment Marwan Barghouti – un État où Palestiniens et Israéliens vivraient ensemble, avec des droits égaux ; ce serait un combat pour leurs droits citoyens. Salah Hamouri, que le parti communiste a beaucoup soutenu, est intervenu en octobre 2019 à Saint-Brieuc. Il avait toujours défendu deux États, mais désormais, il semble se résoudre à combattre pour un seul État, « démocratique ». Une relance internationale est nécessaire, même si je n'y crois plus avec ce plan Trump...

M. Cédric Perrin. – La France a toujours été un soutien historique d'une solution à deux États. Le journal *Le Monde* indiquait que dans le conflit israélo-palestinien, la voix de la France était éteinte. Le risque de dégradation de la situation en Cisjordanie et à Gaza est important. Vous avez « salué » les efforts réalisés par le plan Trump. Mais pour moi, saluer, c'est approuver ce plan... À quel moment et à quelles conditions la France est-elle prête à prendre une initiative en faveur du plan de paix ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Après le flottement de ce début d'année, merci d'avoir rappelé avec clarté la position de la France, qui soutient une solution négociée à deux États. Mais cela ne va pas dans ce sens actuellement... Comment faire comprendre aux Israéliens que cette situation d'apartheid ne leur est pas favorable et qu'elle est intolérable ? Elle est inacceptable par la communauté internationale, et n'est pas dans l'intérêt d'Israël : la démographie palestinienne est plus dynamique que la démographie israélienne.

M. Michel Boutant. – Je me pose de nombreuses questions quant à l'évolution d'Israël. L'objectif final d'Israël est de bouter les Palestiniens hors de tout territoire à l'ouest de la Jordanie. Les Palestiniens sont en train de s'évaporer... Quel lien y a-t-il entre la Palestine et le reste du monde arabe ? En 1967, au moment de la guerre des Six Jours, le monde arabe était uni. Comme le disait Pierre Laurent, nous avons l'impression qu'il vole en éclats. Le Maroc et l'Arabie saoudite, peut-être sous influence américaine, ne soutiennent plus les Palestiniens. Qu'en pensez-vous ? Nous voyons l'état de la Syrie ; l'Égypte a signé la paix avec Israël il y a quelques années ; la question jordanienne est brûlante... Les Palestiniens sont désespérés face à l'indifférence – voire à l'abandon – du monde arabe.

M. Yannick Vaugrenard. – Je considère les déclarations du président Trump comme des déclarations de politique intérieure américaine et israélienne. Je n'y attache pas plus d'importance que cela quant à l'avenir des territoires israélo-palestiniens. Nous nous appuyons sur la résolution 242 de l'ONU depuis 53 ans. Depuis, la Palestine est réduite à sa portion congrue, Israël fait ce qu'il veut, le peuple palestinien est isolé, et les solidarités avec les pays arabes sont très atténuées. Selon un sondage il y a huit ans, un quart des Palestiniens étaient favorables à un État binational. Cela aurait semblé absurde il y a quinze ou vingt ans, mais qu'en est-il aujourd'hui ? Est-ce si farfelu ? Les Palestiniens n'en peuvent plus.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Un mot me surprend : binational ?

M. Yannick Vaugrenard. – Oui. Le 30 janvier dernier, le Président de la République évoquait « deux souverainetés » et non plus « deux États », laissant croire à une

évolution sémantique, sinon politique. Si cette idée est partagée par des intellectuels, peut-elle être remise sur le tapis diplomatique ?

M. Olivier Cadic. – Le plan américain est perçu comme la légalisation du fait accompli, la reconnaissance d'un droit d'annexion. Cela gêne les partisans d'une solution équilibrée. Hier, en Jordanie, j'ai rencontré le ministre de l'eau. La veille du scrutin israélien, le Premier ministre jordanien avait déclaré qu'une victoire de Benjamin Netanyahu créerait une glaciation dans les relations entre les deux États. Lors de la présentation du plan américain, la Jordanie a été citée cent fois. Cela fait craindre aux Jordaniens que les Palestiniens soient renvoyés au-delà du Jourdain. Or les Palestiniens dépendent totalement d'Israël pour leur approvisionnement en eau. Shaddad Attali, ancien ministre palestinien de l'eau, venu au Sénat le 20 janvier, nous rappelait que l'eau de Gaza provenait d'Israël, mais que faute d'électricité fournie par Israël, les eaux usées étaient rejetées en Méditerranée ; cette eau polluée était ensuite désalinisée par Israël, qui ne pouvait plus la consommer. Israël leur a donc fourni l'électricité pour dépolluer l'eau avant de la rejeter.

Benjamin Netanyahu est satisfait de l'approche du plan Trump. Si celui-ci est appliqué unilatéralement, quelle serait la réaction de la France ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Plusieurs d'entre vous ont fait référence à l'hypothèse d'un seul État. Je me suis rendu deux fois en Israël et dans les Territoires palestiniens. Plusieurs de mes interlocuteurs palestiniens s'interrogeaient sur la stratégie à suivre et envisageaient cette solution. Ce n'est pas la position de la France. Cette tentative n'est pas nécessairement le reflet d'un découragement ou d'une volonté de repli, je vous l'accorde. Il peut s'agir d'une stratégie de très long terme, pour sauvegarder l'existence palestinienne. Le président du Congrès juif mondial m'a dit, lui, que la solution à deux États était rendue caduque par le plan Trump, mais que la solution à un État allait contre les intérêts d'Israël. Je le pense également. L'intérêt d'Israël est la solution à deux États, permettant à chacun de vivre dans des frontières sûres et reconnues. Mais cela peut apparaître comme contraire au plan Trump, qui réduit l'État palestinien à la portion congrue. Bref, des acteurs éminents, israéliens comme palestiniens, s'interrogent sur la solution à un État, qui n'a pas la faveur de la France.

Une initiative de paix est urgente, car il n'y a plus que M. Abbas comme fédérateur historique potentiel. S'il n'y a pas de négociation avec le président de l'Autorité palestinienne, nous risquons un émiettement, une balkanisation. Je ne suis pas pour les solutions incantatoires, qui ne servent à rien. Depuis trois ans, tous mes interlocuteurs me disaient attendre le plan Trump. La voix de la France, pour autant, s'est faite entendre sur chaque initiative des autorités israéliennes qui allait contre les paramètres fondamentaux que j'ai rappelés. Mon prédécesseur avait pris l'initiative, début 2017, d'organiser une grande manifestation internationale à Paris : les Israéliens n'y ont pas participé. Je ne le critique pas, il fallait alors le faire. Mais cela a révélé des difficultés.

Un mois après le plan Trump, j'essaie, en bonne intelligence avec Josep Borrell, de regrouper les Européens – plus nombreux qu'on ne le croit – susceptibles de se mobiliser, ainsi que les Arabes disposés à les accompagner : les Égyptiens, les Jordaniens... En tous cas, il faut une initiative partagée, et il n'y aura pas de plan de paix contre les Américains.

M. Pierre Laurent. – Cela ne commencera pas par eux, visiblement...

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Ni contre eux, ni contre Israël d'ailleurs. Il faut donc regrouper les acteurs qui le souhaitent, et dont la première tâche sera de s'opposer à toute initiative qui romprait avec les principes internationaux, par exemple en multipliant les colonies. L'idée est de favoriser les négociations entre les deux acteurs, alors que l'environnement n'est pas favorable. Plusieurs fois, nous avons failli aboutir. En tous cas, la résolution 2334 a été un résultat tangible. Pour l'heure, nous multiplions les réunions discrètes – la dernière était à Munich il y a quelques jours. Les interlocuteurs envisagent l'idée d'un État unique parfois de manière ouverte, parfois avec crainte, et le monde arabe est réservé. L'initiative de paix arabe de 2002 avait été utile mais pour les Israéliens, la question palestinienne est désormais secondaire : la peur de l'Iran est passée au premier plan. En tous cas, il faut une initiative réunissant des États européens et arabes. Et les Palestiniens doivent mettre en œuvre le processus électoral, pour favoriser une forme de réconciliation, y compris à Gaza. L'émissaire des Nations Unies s'emploie à favoriser cette réconciliation, tout comme les Égyptiens. Cela requiert à la fois une mutation du Hamas et un renforcement de l'Autorité palestinienne sur tout le territoire.

Une situation d'apartheid, Madame Pérol-Dumont, serait lourde de menaces pour l'avenir d'Israël. L'Europe est un partenaire essentiel des Palestiniens, sur les plans financier et politique. Elle est aussi indispensable à Israël. Je suis frappé par le fait que les Juifs américains ne sont pas tous très convaincus par le plan. Nous avons un rôle de protection des Chrétiens, reconnu par les accords de Mytilène en 1901. L'appartenance au Domaine national de certains sites religieux a été rappelée lors de l'incident qui s'est produit lors de la visite du Président de la République. Nous assumons notre rôle de protection des minorités chrétiennes, et sommes très vigilants sur l'accès aux lieux saints chrétiens de Jérusalem, où le Président de la République a annoncé un soutien renforcé aux écoles chrétiennes.

M. Christian Cambon, président. – La France a-t-elle une influence sur les Palestiniens du Hamas ? Peut-elle aider à la réconciliation entre Palestiniens ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Lors de nos contacts avec les responsables palestiniens, nous les encourageons à aller vers un processus électoral. Le Hamas est désormais confronté à une concurrence avec le Jihad islamique. Nous demandons la levée du blocus, sous réserve que la sécurité d'Israël soit assurée.

M. Pierre Laurent. – Je suis d'accord avec vous : dans la situation actuelle, un État binational serait un cadeau terrible à tous ceux qui veulent liquider les paramètres agréés. Tout l'acquis du droit international sur les deux États serait perdu. Même s'ils sont bafoués tous les jours par les Israéliens et les Américains, les paramètres agréés sont un acquis considérable de la communauté internationale. Il faut tenir ferme sur la solution à deux États.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – L'influence d'Israël semble croissante en Afrique, aux dépens des Palestiniens. Ainsi, la RDC a annoncé il y a quelques jours qu'elle rétablissait des relations diplomatiques avec Israël, alors que celles-ci avaient été interrompues depuis vingt ans.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Le vrai problème, c'est que certains pays installent leur ambassade à Jérusalem.

M. Christian Cambon, président. – Que font les Russes, dans cette histoire ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Ils sont en relations étroites avec les deux parties. Ils ont un intérêt géostratégique dans la zone, notamment en Syrie.

M. Christian Cambon, président. – Ont-ils condamné le plan ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Ils font preuve d'une grande modération. Le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies joue son rôle, en particulier à Gaza. Tout cela n'est guère enthousiasmant, mais nous demeurons déterminés à agir au mieux avec nos partenaires.

M. Christian Cambon, président. – La nouvelle équipe bruxelloise s'active, en tous cas.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Beaucoup : M. Borrell est très déterminé. Mais, dans la région, le dossier palestinien passe désormais après l'Iran et la Syrie...

M. Christian Cambon, président. – Merci.

La réunion est close à 19 h 25.

Mercredi 24 juin 2020

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Porte-avions de nouvelle génération - Examen du rapport d'information

M. Olivier Cigolotti. – Monsieur le Président, mes chers collègues, les études préalables lancées en octobre 2018, sur le porte-avions de nouvelle génération, sont maintenant terminées. Le dossier est sur le bureau du Président de la République.

Nous aurons bien sûr un débat à ce sujet lors de l'actualisation de la loi de programmation militaire en 2021. Mais sera-t-il encore vraiment temps de revenir sur un programme déjà amorcé, au risque de remettre en cause le calendrier ?

Il nous semble, au contraire, que le débat parlementaire sur ce sujet majeur pour l'avenir doit être lancé dès maintenant. La crise actuelle doit nous inciter à préparer les crises futures, et surtout à ne pas différer des investissements essentiels.

C'est pourquoi nous avons voulu vous présenter les premières conclusions de nos travaux, alors même que nous n'avons pas pu les mener complètement à leur terme.

Nous nous sommes rendus à bord du porte-avions Charles de Gaulle, en Méditerranée orientale, les 6 et 7 février, quelques jours après son départ de Toulon et quelques semaines avant le développement à bord de l'épidémie de covid-19. Le porte-avions était alors en appui à l'opération Chammal.

Par la suite, nos travaux ont été ralentis par la crise sanitaire, mais aussi, il faut bien le dire, par les réticences de certains acteurs à être entendus par nous avant la prise de décision présidentielle. Nous le regrettons. Il faudra donc poursuivre ces travaux à la rentrée.

Nous avons néanmoins établi un certain nombre de faits et acquis quelques certitudes. Gilbert Roger va d'abord évoquer les questions opérationnelles, puis je reviendrai sur des enjeux capacitaires.

M. Gilbert Roger. – Le porte-avions est bien sûr un symbole de souveraineté. Mais ce n'est pas qu'un symbole : c'est avant tout un outil militaire au service de notre autonomie stratégique. Ses principales fonctions sont : la projection de puissance, la capacité d'entrer en premier, la maîtrise des espaces aéromaritimes, la mise en œuvre de la dissuasion nucléaire par la force aéronavale nucléaire (la FANU). Le porte-avions, c'est aussi une capacité autonome d'appréciation des situations.

J'insisterai seulement sur la maîtrise des espaces aéromaritimes car c'est un enjeu croissant : 90 % du volume du commerce mondial de marchandises s'effectue par mer, 95 % des échanges intercontinentaux de données transitent par les câbles sous-marins. La France dispose du second plus vaste espace maritime au monde.

Or le milieu marin est sujet à de multiples convoitises. Les rivalités entre puissance vont croissantes, de même que leur présence militaire sur les océans. La marine chinoise se développe très rapidement. La Chine cherche semble-t-il à se doter de porte-avions nucléaires, à catapultes électromagnétiques, semblables à ceux des Américains. La Méditerranée est aussi un lieu de tensions croissantes. L'actualité nous fournit, presque chaque semaine, des exemples de ces tensions. Le droit international est de plus en plus fragilisé.

Du point de vue diplomatique, le porte-avions nous permet, avec la dissuasion nucléaire, de tenir notre rang de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies... Or ce rang est parfois remis en cause, y compris par nos amis européens.

C'est aussi, plus généralement, un fédérateur de coopérations internationales. Un porte-avions européen n'est pas un objectif crédible aujourd'hui, mais un groupe aéronaval européen l'est. De multiples exercices en commun ont déjà lieu et participent au développement d'une culture stratégique commune.

Au-delà de l'Europe, le porte-avions est un outil dans le développement de notre stratégie indopacifique, et un facteur majeur de poids de la France à l'OTAN, notamment grâce à l'excellente coopération que nous avons avec les États-Unis dans ce domaine.

Mais montrer le rôle essentiel du porte-avions ne suffit pas ... encore faut-il démontrer qu'il est irremplaçable. Nous avons regardé si les moyens de l'armée de l'air, si l'utilisation de drones, ou si des modèles hybrides, à la fois porte-avions et porte-hélicoptères, ne pouvaient pas constituer des alternatives.

Or il nous a semblé, à chaque fois, que ces outils ne pouvaient pas jouer un rôle semblable à celui d'un porte-avions nucléaire tel que le Charles de Gaulle.

L'utilisation de bases terrestres implique soit de longues distances à parcourir, donc une plus faible réactivité, soit l'existence de pays amis à proximité du conflit ; elle nous fait dépendre des portes de passage aérien, alors que le porte-avions bénéficie de la liberté de navigation.

Quant au modèle de porte-avions britannique, il intéressant... mais le décollage par tremplin et l'atterrissage vertical limitent la capacité d'emport et l'autonomie en carburant des avions, donc leur rayon d'action.

Nous nous sommes, enfin, intéressés à la vulnérabilité d'un outil aussi symbolique que le porte-avions. Il est clair que les systèmes de défense devront s'améliorer au même rythme que les systèmes de ciblage des missiles à longue portée. Mais un porte-avions est mobile ; il sera toujours moins vulnérable qu'une base terrestre.

M. Olivier Cigolotti. – La conception du porte-avions de nouvelle génération doit tenir compte d'un certain nombre de contraintes, qui vont dans le sens d'un porte-avions plus massif que l'actuel : le système de combat aérien futur (SCAF), tout d'abord : la masse de son avion principal est évaluée à 30 tonnes, contre un peu plus de 20 tonnes pour les Rafale Marine. La masse dépendra aussi du nombre d'avions que l'on souhaitera pouvoir embarquer sur le nouveau porte-avions.

La masse évoquée, pour le porte-avions de nouvelle génération, serait de 70 000 tonnes (contre 42 000 tonnes pour le Charles de Gaulle), pour une longueur de 280 à 300 m (contre 261 m). La Ministre des armées a récemment confirmé que le futur porte-avions serait construit, pour cette raison, à Saint-Nazaire.

Ce gabarit, ainsi que l'impératif d'autonomie, de flexibilité, de gain de place et, enfin, la question de la fiabilité, plaident pour une propulsion nucléaire. C'est aussi une question de préservation des compétences d'une filière qui ne compte que 12 réacteurs embarqués.

Par ailleurs, le système à piste oblique, catapultes et brins d'arrêt nous semble devoir être retenu, malgré une dépendance assumée à l'égard des États-Unis. Les auditions n'ont pas permis d'identifier d'obstacle majeur à l'utilisation des catapultes électromagnétiques, actuellement testées par les Américains. Cette technologie n'est pas encore tout à fait au point. Mais près de 3500 tirs ont déjà été réussis. Les délais de réalisation du porte-avions de nouvelle génération devraient permettre de bénéficier d'un système déjà largement éprouvé.

J'en viens au coût du porte-avions. Il sera très certainement supérieur à 5 milliards d'euros. Certains parlent de 6 à 7 milliards d'euros. Nous attendons des précisions dans ce domaine, notamment sur les coûts comparés de la propulsion nucléaire et de la propulsion conventionnelle. Mais, quel que soit ce coût, il faudra l'envisager dans la durée : un coût annuel de 450 millions d'euros représenterait, par exemple, 1,5% du budget de la défense et 0,02% du PIB... mais sur 10 ans au moins.

Avons-nous besoin de deux porte-avions ?

L'enjeu, c'est la permanence de l'alerte. Le nouveau porte-avions aurait, comme le Charles de Gaulle, une disponibilité d'environ 65 %.

J'ajoute que l'incendie du SNA La Perle montre que des événements imprévus peuvent avoir de graves conséquences sur des formats de flotte réduits. L'épidémie de covid-19 l'a également illustré : lorsque notre porte-avions est mis à l'arrêt, nous ne pouvons pas le remplacer.

La permanence de l'alerte n'implique pas la mise à disposition d'un second groupe aéronaval, ni d'un second groupe aérien embarqué. Mais elle impliquerait une augmentation des moyens du groupe aérien embarqué, d'environ un tiers, et une augmentation des ressources humaines.

Les économies d'échelle, sur la construction d'un deuxième porte-avions du même modèle, sont importantes, de l'ordre de 30 à 40 %. C'est pourquoi aucune porte ne doit être fermée.

Enfin, nous suggérons une accélération du calendrier : cela permettrait de relancer l'activité des chantiers navals, qui risquent d'être impactés à long terme par la crise. Cela permettrait au futur porte-avions de coexister quelque temps avec l'actuel... avant le lancement de son navire jumeau ! Cette hypothèse du « tuilage » était, du reste, encore évoquée par le gouvernement, lorsque nous avons examiné la dernière LPM.

M. Gilbert Roger. – Trois points pour conclure. Il est hors de question que la composante « ressources humaines » du projet serve de variable d'ajustement compte tenu des contraintes sur la taille du futur porte-avions. La seule faiblesse du Charles de Gaulle, aujourd'hui, c'est d'offrir des conditions de vie inadaptées à son époque. Il ne s'agit pas que de confort mais aussi d'efficacité opérationnelle. L'épisode de la contamination par le covid-19 l'a montré. La principale richesse du porte-avions, c'est son équipage.

Il ne s'agit pas non plus de réduire à marche forcée les effectifs. Les Britanniques ont essayé ; ils en font aujourd'hui les frais.

A ce stade, une réduction de 10 % de l'effectif de l'équipage est envisagée, et une limitation des postes à 6-8 personnes. Ce doit en effet être un maximum.

La question du double équipage doit aussi être posée. Ce double équipage permettrait une meilleure organisation des temps d'embarquement et une plus grande compatibilité avec la vie de famille. Actuellement, sur le Charles de Gaulle, 30 % des hommes ont des enfants mais seulement 6 % des femmes.

J'en viens à la fin de vie du Charles de Gaulle. Elle est prévue pour 2038. Pourra-t-on le prolonger quelques années supplémentaires, pour le faire coexister avec le nouveau porte-avions ? Cela nécessiterait une modernisation et un examen attentif des questions de sûreté nucléaire et de sécurité. Mais cette question doit être étudiée.

Enfin, pour conclure, la construction d'un nouveau porte-avions est un projet national, de haute valeur symbolique, devant participer au développement de l'esprit de défense. Si les décisions sont prises au plus haut sommet de l'État, il nous semble que le parlement, et la nation dans son ensemble, doivent y être mieux associés. Je regrette que la Direction générale de l'armement (DGA) n'ait pas répondu à nos questions.

C'est aussi un projet intergénérationnel, puisque ce sont les jeunes d'aujourd'hui que ce porte-avions protégera demain. C'est pourquoi nous proposons d'organiser un concours, ouvert à tous les jeunes, pour déterminer le nom de ce futur porte-avions.

M. Cédric Perrin. – Merci aux rapporteurs. Je suis très heureux que la Commission puisse rendre un avis sur ce sujet. La propulsion nucléaire me paraît, en effet, être la meilleure solution, pour plusieurs raisons, dont la préservation des compétences de la filière nucléaire française.

Concernant la catapulte, la dépendance à l'égard des États-Unis est une vraie question. Avez-vous eu connaissance d'initiatives, au plan européen, en vue de la construction d'une catapulte européenne ? L'achat de catapultes américaines permettra-t-il un retour industriel en France ? Il serait souhaitable que des entreprises françaises participent à leur fabrication.

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Merci aux rapporteurs. Je déplore que certains acteurs du dossier aient quelque peu esquivé vos auditions. Les armées doivent se préparer à un durcissement des conflits, à des attaques cyber. Mais la crise du covid-19 nous a rappelé l'existence d'ennemis beaucoup plus traditionnels, tels que de simples virus. Ce qui s'est passé sur le Charles de Gaulle est déplorable en termes d'image pour notre nation. Des leçons ont-elles été tirées de cet épisode, notamment pour les équipements intérieurs du futur porte-avions ?

M. Joël Guerriau. – Je me réjouis de la construction de ce nouveau porte-avions à Saint-Nazaire.

Quels sont les coûts d'entretien annuel du porte-avions ? La disponibilité s'entend-elle eu égard aux temps d'entretien, ou à l'absence de double équipage ? S'il y avait un double équipage, quel serait le gain de disponibilité ?

Enfin, vous avez évoqué un groupe aéronaval européen. Faut-il le prévoir initialement à la construction du navire et répartir à l'avance les moyens par pays, de manière contractuelle ?

M. Pascal Allizard. – Je félicite les rapporteurs et les remercie de m'avoir permis de participer, avec d'autres collègues, à leurs auditions. Ma question a été posée : elle concernait la propulsion et surtout les effectifs, ainsi que le double équipage.

M. Olivier Cadic. – Je me joins à ces félicitations. Il était question, à un moment, de construire deux porte-avions avec les Britanniques. Peut-on encore envisager de mutualiser la construction d'un deuxième porte-avions avec un autre pays européen ?

Vous avez évoqué le développement de la marine chinoise. De combien de porte-avions la Chine se dotera-t-elle au cours des prochaines années ? Qu'en est-il de la marine russe ? Il me semble difficile d'être vraiment présent dans le Pacifique avec un seul porte-avions.

M. Bruno Sido. – Merci aux rapporteurs. J'insisterai sur la question du nombre de porte-avions. Lorsque les États-Unis ont mis à l'arrêt un porte-avions, à cause de l'épidémie de covid-19, il leur en restait 10 autres... Lorsque le Charles de Gaulle est revenu à Toulon pour la même raison, nous n'avions plus aucun porte-avions en mer. Cela a-t-il du sens d'avoir un seul porte-avions ?

Certes, nous coopérons avec les Britanniques et avec les Américains, qui nous ont expliqué que le Charles de Gaulle était déjà venu combler un vide dans leur dispositif opérationnel. Mais quand on parle de souveraineté, on ne parle pas de souveraineté limitée.

Cette question doit être mûrement réfléchie. Bien sûr, elle a des implications en termes de coût et d'effectifs. Mais ne pourrait-on pas construire des porte-avions plus simples, moins onéreux, dans la mesure où un porte-avions n'est jamais seul mais qu'il évolue avec son groupe aéronaval ?

M. Jean-Pierre Vial. – L’achat de catapultes américaines nous permet-il de conserver une souveraineté dans l’utilisation de nos moyens ? Il serait en effet regrettable que l’on se retrouve avec un porte-avions en mer qui soit dans l’impossibilité d’actionner ses catapultes.

M. Olivier Cigolotti. – Sur la propulsion, effectivement, compte tenu de l’évolution des aéronefs et des moyens embarqués, le nucléaire s’impose. C’est aussi une question d’autonomie stratégique et de préservation des compétences d’une filière qui ne comporte que 12 réacteurs.

S’agissant des catapultes, nous aurions souhaité interroger la DGA, notamment sur l’hypothèse de la structuration d’une filière française.

Nous avons entendu l’attaché de défense américain. Les États-Unis disposent de 11 porte-avions, et auront bientôt 4 porte-avions de classe Ford, d’un format encore plus imposant. Nous les avons interrogés sur la crédibilité d’une nation ne disposant que d’un seul porte-avions. Leur réponse a mis l’accent sur la collaboration, sur les exercices régulièrement organisés entre les différentes marines alliées. Le porte-avions Charles de Gaulle a été amené à combler, dans une période de tensions, un déficit de moyens de la flotte américaine. La réciproque est possible.

Sur le retour d’expérience de la crise sanitaire, la Marine est à pied d’œuvre pour en tirer les leçons sur les conditions de vie à bord du Charles de Gaulle. Celui-ci a été construit dans les années 1980. Il n’a pas été conçu pour une mixité à bord. Les postes vont jusqu’à 40, les espaces sont réduits ; ces conditions de vie ne sont pas satisfaisantes, notamment pour le personnel féminin. Le porte-avions de nouvelle génération devrait permettre de passer à des cabines de 6 à 8. La Marine travaille également à des possibilités de confinement en cas de nouvelle crise sanitaire.

Sur la disponibilité, il nous faut au moins un porte-avions et demi, grâce à une prolongation du Charles de Gaulle par exemple, et si possible un deuxième porte-avions dont les coûts seraient réduits de 30 % à 40 %. Compte tenu de l’évolution des conflits, cela paraît s’imposer.

Une diminution de l’ordre de 10 % des effectifs de l’équipage est prévue, compte tenu de l’évolution des technologies à bord, malgré l’évolution du gabarit du porte-avions.

Le Charles de Gaulle est déjà doté de systèmes de catapultage et d’appointage américains, ce qui ne pose actuellement aucun problème. Les catapultes électromagnétiques n’accroîtront donc pas cette dépendance. Le maintien en condition opérationnelle n’est pas un problème et ne devrait pas l’être davantage à l’avenir.

M. Gilbert Roger. – Le dossier du SCAF doit avancer parallèlement à celui du porte-avions de nouvelle génération. La commission examinera prochainement un rapport à ce sujet.

Personne ne s’attendait à la crise du covid-19. Elle aura des conséquences dans tous les domaines, y compris sur la conception du porte-avions de nouvelle génération.

La catapulte est une de nos préoccupations. Il faut que l’industrie française soit en capacité de participer à ce projet et que cela puisse générer une certaine autonomie.

M. Christian Cambon. – Une autre idée chemine, dans la perspective des dix ans des accords de Lancaster House : les Britanniques ayant récemment mis deux porte-avions en service, ne pourrait-on pas engager une coopération avec eux afin d’avoir toujours deux porte-avions sur trois à la mer ? Cela permettrait d’éviter de financer deux porte-avions. Des contraintes budgétaires vont apparaître, à la rentrée, et certains souhaiteront mettre la défense à contribution. Or les crises géostratégiques, comme les crises sanitaires, ne sauraient commencer à être préparées au moment où elles surviennent. Le Royaume-Uni, qui dispose de deux porte-avions, et de la dissuasion, est un partenaire naturel. Si l’on veut construire la défense européenne, des mutualisations sont à envisager.

M. Gilbert Roger. – L’une de nos préoccupations géostratégiques, c’est qu’il faudra être dans l’Indopacifique, tout en restant en Méditerranée. À défaut, les Turcs ou les Russes occuperont le terrain. Il serait donc en effet intéressant, au travers d’une coopération avec nos amis britanniques, de pouvoir tenir les espaces européens, tout étant présent dans l’Indopacifique.

La commission adopte le rapport d’information, le groupe CRCE s’abstenant.

« L’Afrique face au Coronavirus » - Examen du rapport d’information (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Vision stratégique de l’armée de terre - Audition du général Thierry Burkhard, chef d’état-major de l’armée de terre (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 h 25.

Jeudi 25 juin 2020

- Présidences de M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, et de M. Jean-Bizet, président de la commission des affaires européennes-

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Relations avec le Royaume-Uni, sur la relation future entre l’Union européenne et le Royaume-Uni - Audition de M. Michel Barnier, commissaire européen, directeur de la Task Force (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 heures.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 17 juin 2020****- Présidence de M. Alain Milon, président -***La réunion est ouverte à 11 heures.***Projet de loi organique relatif à la dette sociale et à l'autonomie - Audition de Mme Marie-Anne Montchamp, présidente de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (par visioconférence)**

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir et l'honneur d'accueillir ce matin Mme Marie-Anne Montchamp, présidente de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), pour une audition consacrée aux projets de loi organique et de loi ordinaire relatifs à la dette sociale et à l'autonomie, dont l'Assemblée nationale a terminé l'examen le lundi 15 juin, et que notre commission devrait examiner le 24 juin prochain.

Cette audition se tient en visioconférence et a été ouverte à la presse.

Votre audition, madame Montchamp, est l'une des premières à laquelle nous avons procédé, le 8 avril dernier, dans le cadre de nos travaux sur la pandémie de la Covid-19 afin d'examiner notamment les conséquences de celle-ci sur les Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad).

Vous aviez alors regretté « que le Gouvernement n'ait pas donné la priorité au texte sur le grand âge et l'autonomie avant la crise, préférant consacrer son énergie à la réforme des retraites ».

Nous vous entendons aujourd'hui sur ce qui a été une surprise, à savoir l'adjonction, au dernier moment, d'un volet consacré à l'autonomie dans un texte relatif à la dette sociale.

Certes, la situation présente quelques similitudes avec la prise de conscience qui a suivi la canicule de 2003. Pour autant, le volet autonomie de ces projets de loi est tout à la fois modeste et impressionniste.

Il est modeste car, si l'article 2 du projet de loi ordinaire prévoit effectivement une perte de recettes de CSG pour la CADES au profit de la CNSA, à hauteur de 0,15 point, soit environ 2,3 milliards d'euros, il n'opère ce transfert qu'à compter de 2024, pour un montant qui ne représente qu'un quart environ des besoins identifiés.

Il est assez impressionniste, car en dépit des annonces gouvernementales et des modifications apportées par l'Assemblée nationale, l'article 4 du projet de loi ordinaire crée certes désormais une nouvelle branche de la sécurité sociale consacrée à l'autonomie, mais en renvoie le contenu à un rapport au Parlement à l'horizon du mois de septembre prochain.

Le projet de loi organique ne nous renseigne pas davantage, puisqu'il se borne à prévoir, en son article 2, une annexe dédiée du PLFSS. Gouvernance, financement,

prestations, tout reste donc à définir sur ce cinquième risque, sur lequel vous aurez certainement des précisions à nous apporter.

Madame la présidente, vous avez la parole.

Mme Marie-Anne Montchamp, présidente de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. – Merci beaucoup de m'accueillir au sein de votre commission pour échanger avec vous sur ces projets de loi organique et ordinaire que vous allez examiner la semaine prochaine en commission.

À l'issue de cette adoption en première lecture, nous avons vu émerger dans le paysage de la protection sociale une cinquième branche, la CNSA, dont j'ai l'honneur de présider le conseil dans sa forme actuelle, étant désignée comme cheffe de file de celle-ci.

Que de nouvelles ! Quelle accélération de l'Histoire ! Je le dis en souriant, mais je dois vous avouer que la présidente du conseil que je suis ne boude pas son plaisir, quinze ans après que la loi portant création de la CNSA a été adoptée, de considérer le chemin parcouru. Notre pays se dotera en effet, après que les assemblées se seront définitivement prononcées, et si la haute assemblée le juge utile, d'une cinquième branche de protection sociale dont le nom ne se réfère pas à la perte d'autonomie ni à la dépendance, mais à l'autonomie. Pour la CNSA, partie prenante de cette politique, ce n'est pas un détail !

Je vais donc essayer de retracer la position du conseil de la CNSA, qui s'est exprimé tout récemment dans le cadre de sa cellule d'urgence, et qui aura l'occasion de rendre très rapidement sa position publique sur le sujet. Le conseil s'est par ailleurs exprimé sous forme d'avis, après avoir été saisi sur le projet de loi organique et sur le projet de loi ordinaire, dans le cadre d'un conseil exceptionnel, par l'intermédiaire d'une motion qui a été adoptée à la quasi-unanimité des votants.

Nous avons, à la suite d'une grève historique dans les Ehpad, entendu le Président de la République, à l'été 2018, lors du congrès de la Mutualité française, à Montpellier, faire part de sa volonté de consacrer une réforme à la question de la dépendance, alors même que cet élément ne faisait pas partie de son programme électoral.

Cette intention politique d'ampleur, destinée à répondre à la question de l'avancée en âge de la société française, a donné lieu à une très vaste concertation, portée à l'époque par la ministre des solidarités et de la santé, Agnès Buzyn. Nous y avons tous contribué, de près ou de loin, par voie numérique et par les travaux de la commission présidée par Dominique Libault.

Le rapport Libault a fait bouger les lignes puisqu'il a propulsé une acception un peu différente de celle contenue dans les propos du chef de l'État en 2018. Des notions comme la vie à domicile, le vivre chez soi, l'accompagnement de la personne, ont fait partie du corpus de référence qui a fait du rapport Libault un marqueur dans la réflexion collective sur la question.

Dominique Libault a en effet pointé un certain nombre de sujets sur lesquels il ne s'est pas avancé, comme la question de la convergence avec la politique du handicap, sur laquelle le conseil de la CNSA est bien plus allant, considérant que les dispositions de la loi du 11 février 2005, dans ce domaine, doivent être mises en œuvre.

Il a également identifié une forme de périmètre budgétaire, conforté en cela par Bertrand Fragonard au Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge et, sans doute, ultérieurement, par le rapport El Khomri ainsi que les travaux du conseil de la CNSA, estimant l'effort financier de la Nation à consentir à l'avancée en âge de la population entre 8 et 12 milliards d'euros d'ici 2030 – premier horizon du choc du vieillissement.

Entre-temps, nous avons tous été foudroyés par l'arrivée du coronavirus, qui a poussé notre pays à adopter l'état d'urgence sanitaire et le confinement généralisé durant une longue période, avec des conséquences évidemment très lourdes sur la situation de nos compatriotes, mais également sur la situation économique et sociale de notre pays. Nous avons dû faire face à un nombre considérable de décès, d'abord chez les personnes âgées, en situation de handicap ou fragiles, qui sont les premiers touchés à chaque fois qu'une crise climatique, sanitaire ou environnementale se produit.

Nous avons appris de 2003. Nous nous sommes organisés pour cela mais, malgré cet effort, qui s'est traduit par des dispositions favorables pour les publics âgés et en situation de handicap, convenons qu'on ne peut dire qu'on a assuré une protection à égalité des chances de nos compatriotes âgés et en situation de handicap.

Imaginons qu'entre Nicolas Sarkozy et François Hollande, nous nous soyons dotés d'une véritable politique de l'autonomie, plus volontariste encore que celle que les lois de 2004, 2005 et 2015 ont permis de mettre en œuvre. Aurions-nous alors été obligés d'instaurer le même type de confinement à Mont-de-Marsan et à Mulhouse ? Peut-être pas...

Dès lors, si nous voulons tirer un enseignement de la covid-19, il nous faut intégrer vite l'idée qu'une politique de l'autonomie placée dans le champ de la protection sociale n'est pas une coquetterie ou un supplément d'âme mais un véritable pilier pour apporter une réponse aux besoins de nos concitoyens souvent déclassés lorsqu'ils sont touchés par de longues maladies, qu'elles soient psychiatriques, oncologiques, ou autres. Si nous ne mettons pas en œuvre une politique volontariste de l'autonomie face aux grands risques climatiques, sanitaires et environnementaux, ne risquons-nous pas, dans quelque temps, de faire le même constat que celui d'aujourd'hui et de 2003 ?

C'est pourquoi je pense que nous devons saisir l'apparition de la cinquième branche dans la loi organique – et je me félicite de la désignation de la CNSA comme cheffe de file –, car cela crée une ouverture législative que nous devons, par nos travaux communs, remplir, nourrir d'un certain nombre de dispositions qui doivent traiter de sa gouvernance, de son périmètre financier et des modalités de sa mise en œuvre.

M. Alain Milon, président. – Nicolas Sarkozy a vécu une crise financière qui a relégué la politique de l'autonomie à l'arrière-plan. François Hollande a vécu une crise terroriste qui a eu les mêmes effets. Emmanuel Macron vit quant à lui aujourd'hui une crise sanitaire qui l'obligera à mener une politique en faveur de l'autonomie...

La parole est au rapporteur général.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Madame la présidente, je laisserai à Bernard Bonne, avec qui nous nous sommes réparti le travail, le soin de compléter mes questions.

Je centrerai celles-ci sur les aspects financiers. J'ai bien noté ce que vous venez de dire sur l'évolution de la pensée présidentielle, ainsi que sur la prise de conscience progressive de la population et des parlementaires de la nécessité d'agir.

Personnellement, cela ne me choque pas que l'on mette pour le moment entre parenthèses la réforme des retraites et qu'on se recentre sur la dépendance et l'autonomie. Vous avez même répondu en partie à une interrogation que j'ai entendue soulevée hier par un certain nombre de partenaires sociaux au sein de la commission des comptes de la sécurité sociale concernant la nécessité de créer une cinquième branche. Tous sont favorables au cinquième risque. J'ai entendu M. Libault sur ce point : il est prudent. Il est d'accord s'agissant du cinquième risque. La question va cependant se poser de l'intérêt de le formaliser dans une cinquième branche sans avoir encore défini la gouvernance, le périmètre, toutes choses que le projet de loi voté à l'Assemblée nationale confie à un rapport le soin d'éclairer d'ici au mois de septembre.

Quel regard portez-vous sur le principe d'un transfert de 0,15 point de CSG aujourd'hui dévolu à la CADES ? Cela apparaît assez étrange à beaucoup de monde de prévoir un tel transfert en 2024 pour un risque qui va nécessiter 8 à 12 milliards d'euros en 2030.

Par ailleurs, à quoi vous semble devoir être destiné ce surplus de recettes de CSG ? Comment sera-t-il être réparti dans les différentes sections du budget de la CNSA ?

Troisièmement, quel regard portez-vous sur la création d'une annexe spécifique aux lois de financement consacrées portant sur un périmètre élargi de dépenses relatives à l'aide à l'autonomie des personnes et en situation de handicap ?

Enfin, quel périmètre de dépenses la CNSA jugerait-elle opportun d'attribuer à une future cinquième branche, et quel panier de ressources souhaiteriez-vous y affecter ?

Mme Marie-Anne Montchamp. – Pour être franche, au moment du rapport Libault, les questions de branches me paraissaient superfétatoires. Il me semblait fondamental de définir le risque. Du fait de la pandémie de la covid-19 et de la persistance des conséquences délétères sur nos concitoyens âgés ou en situation de handicap, je me suis convaincue que ne traiter que la question du risque était un peu court, et qu'une organisation spécifique de notre système de protection sociale consacrant ce risque spécifique par la création d'une branche pouvait être vertueuse à maints égards.

Par ailleurs, l'affectation de 0,15 point de CSG en 2024 à la CNSA est forcément une bonne nouvelle s'agissant d'un financement de 2,3 milliards d'euros d'apports pérennes, même si 2024 « c'est beau mais c'est loin », comme disait quelqu'un que j'ai bien connu ! La question de savoir comment s'y prendre d'ici là est évidemment dans tous les esprits.

Cette ressource fiscale est constituée sur la base d'une assiette particulièrement large dont le produit est extrêmement favorable et pourra, de manière assez légitime et naturelle, sans créer de choc de prélèvement obligatoire pour nos compatriotes, bénéficier au risque autonomie.

Pourquoi 2024 ? Cette ressource est une ressource de la CADES et on ne peut imaginer la réaffecter prématurément. C'est le principe même de la loi organique de 1996 de garantir les ressources de la caisse de défaisance de la dette sociale. Cela ne peut être

autrement. Je me souviens de débats au cours desquels certains avaient déjà pu supputer que les ressources de la CADES pourraient être fléchées ailleurs. Ce sont là des réflexions inopérantes. Il ne peut donc y avoir d'effet d'anticipation.

À quoi cela pourra-t-il servir en 2024 ? Que faisons-nous en attendant ? Si la branche est constituée, je suppose que l'ossature budgétaire de la CNSA sera transformée. La lisibilité du budget de la CNSA n'est pas excellente, d'autant que la construction même en sections budgétaires est en contradiction avec l'esprit de ce que doit être une branche consacrée à l'autonomie. Elle doit en effet solvabiliser des réponses fondées sur l'approche domiciliaire, des prestations de compensation, le financement de la recherche et de l'innovation.

Il sera fondamental que les membres du conseil de la CNSA travaillent sur la construction budgétaire et sur les priorités d'affectation en fonction des politiques publiques qui nous seront fixées. Il est évident qu'un certain nombre de sujets sont déjà posés, comme la revalorisation des personnels d'Ehpad et à domicile, l'évolution du taux d'encadrement, la qualité de la réponse en soins et de la prévention, la mise en œuvre effective de la perte d'autonomie, l'amélioration de la prestation de compensation – l'annexe 2-5 du code de l'action sociale et des familles doit à ce propos être refondue parce qu'elle exclut de son bénéfice toute une partie de nos concitoyens lourdement handicapés.

On ne peut selon moi se prononcer sur le sujet que dès lors qu'on se sera vraiment interrogé sur la structure de la branche, mais aussi sur la tuyauterie budgétaire. J'ai compris que ces 2,3 milliards d'euros constituaient une ressource propre et une capacité pour la CNSA d'avoir demain une certaine marge de manœuvre. Nous sommes dans une situation qui appelle beaucoup de créativité et nécessite une véritable réflexion de fond pour savoir quel doit être le périmètre de la branche.

Un certain nombre de considérations me semblent fondamentales : aujourd'hui, le budget de la CNSA représente environ 27 milliards d'euros. Il est vrai que nous allons avoir, je pense, quelques mauvaises surprises en matière de recettes propres. La crise économique frappant tout le monde, nous anticipons une baisse d'environ 8 % de nos recettes provenant de la contribution solidarité autonomie (CSA). C'est moins net pour la CSG et la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA), liées aux pensions des retraités.

Mais 27 milliards d'euros ne font pas la branche. C'est pourquoi je me réfère à une annexe qui existe déjà dans le PLFSS, l'annexe 1, qui contient le programme de qualité et d'efficacité relatif aux aides à l'autonomie : invalidité, interventions de la CNSA, et autres dispositifs destinés aux personnes âgées et aux personnes handicapées. Cette annexe retient un périmètre de 66 milliards d'euros. Cela signifie que la Nation consacre aujourd'hui 66 milliards d'euros au soutien de l'autonomie de nos concitoyens – et je ne suis pas sûre qu'ils s'en rendent compte.

La vraie question est celle-ci : la branche doit-elle piloter l'affectation ou contrôler l'affectation de ces sommes pour qu'elles le soient de façon vertueuse, plus efficiente, plus transparente, avec des effets de leviers plus forts ? À ces 66 milliards d'euros, il me semble indispensable d'ajouter l'effort que les politiques publiques, hors champ de la protection sociale, doivent consentir aux politiques de l'autonomie. Par exemple, quand Julien Denormandie, ministre chargé de la ville et du logement, annonce un milliard d'euros pour refaire les salles de bains, je me dis que si l'on veut être efficace, il faudrait que quelqu'un pilote cet effort pour que les travaux soient réalisés efficacement. Il est important

de faire en sorte que les personnes qui n'ont d'autre choix que de rester chez elles puissent bénéficier d'une adaptation pertinente de leur logement.

Je me tourne également vers Bruno Le Maire, qui a décidé d'apporter un soutien à des secteurs économiques comme le tourisme, l'automobile, l'aéronautique. Le secteur médico-social n'est-il pas un secteur économique ? Bien sûr que si ! Il compte des millions d'emplois et des travailleurs pauvres. Rappelons qu'une aide à domicile touche un salaire moyen d'environ 900 euros.

Le plan de relance doit également concerner une partie de la politique de l'autonomie, notamment pour renforcer les capacités d'investissement sectoriel. Beaucoup d'Ehpad sont à refaire entièrement, et pas simplement à repeindre. La CNSA branche devrait percevoir les fonds et, à tout le moins, copiloter leur affectation.

Il en va de même pour la cohésion des territoires. L'État a décidé d'aider les collectivités locales temporairement du fait de la baisse des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) afin qu'elles passent le cap. Tout cela participe de la solvabilisation des politiques pour l'autonomie conduites par les départements.

Il faut que nous apprenions à raisonner autrement, moins en caisse et plus en termes de logiques d'agence et de pilotage. L'agrégat pertinent, de mon point de vue, peut assez vite se monter à quelque 70 milliards d'euros : les 66 milliards existants plus la part des politiques publiques déjà affectées à l'autonomie ou qui pourraient l'être davantage.

Nous aurions ainsi très vite la possibilité d'apporter des réponses à nos concitoyens, en leur garantissant que ces sommes vont bien vers le risque autonomie.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Le ministre nous a dit qu'il ne pouvait verser directement la prime concernant les aides à domicile. J'ai toujours pensé que s'il versait une subvention supplémentaire à la CNSA, celle-ci pourrait contribuer au versement, à travers les départements ou les organisations d'aides à domicile, de cette prime promise par le Premier ministre. Qu'en pensez-vous ?

Mme Marie-Anne Montchamp. – Le conseil de la CNSA considère que cette prime doit constituer une reconnaissance de la Nation aux professionnels de l'aide à domicile qui, comme les autres, ont été en première ligne et qui, pour ceux qui ont pu travailler pendant cette période, ont protégé les personnes âgées, leur évitant d'être hospitalisées ou infectées par le coronavirus, le domicile s'étant parfois révélé bien plus protecteur que les Ehpad, qui ont pu se transformer en *clusters*.

Dès lors, pour le conseil de la CNSA, ceci relève d'un effort exceptionnel et ponctuel de la Nation. La manière de faire n'est pas des plus compliquées à mettre en œuvre, mais on a connu, durant cette période, un certain nombre d'hésitations. À l'heure actuelle, les professionnels du domicile et les travailleurs pauvres dont je parlais, qui ont été présents pendant toute la crise, n'ont pas reçu de réponse concernant l'octroi de la prime.

Je fais une différence entre la question de la prime et celle de la rémunération. La rémunération appelle un soutien économique, et je veux rappeler que la cellule d'urgence du conseil de la CNSA a mis en œuvre, avec Dominique Bussereau et l'Assemblée des départements de France, un groupe de travail *ad hoc* qui travaille à définir ce que pourrait être

une évolution significative de la rémunération des personnels des Ehpad. On est là dans la fonction agentielle qui pourrait s'exercer dans le cadre de la cinquième branche.

M. Jean-Noël Cardoux. – J'ai bien compris l'essentiel de l'argumentation de Mme Montchamp. Nous sommes donc à peu près sur la même longueur d'onde.

Mon interrogation porte cependant sur la façon dont elle envisage la position que nous pourrions prendre sur ces projets de loi. Le texte qu'on va nous présenter ne devait représenter qu'une extension de la durée de vie de la CADES pour y intégrer les déficits résultant de la baisse des cotisations sociales. Or j'ai l'impression qu'on prend la CADES pour une auberge espagnole : on veut lui transférer les déficits des hôpitaux, qui n'ont rien à voir avec le fonctionnement de la sécurité sociale, et en profiter pour afficher, ce qui est tout à fait vertueux, la naissance de cette fameuse cinquième branche, sur laquelle on a travaillé ensemble à une certaine époque.

Ma position – et nous en discuterons lors du débat – serait de ne pas tout mélanger et d'attendre d'y voir plus clair pour avoir un texte sur la création de cette cinquième branche et savoir comment la financer. Je sais que Bernard Bonne a des idées en la matière, mais il me semble que c'est une fois de plus du bricolage. On nous fait miroiter un transfert de 2,3 milliards d'euros en 2024. Que se passera-t-il entre-temps ?

Pensez-vous que nous devons remettre l'église au centre du village, en nous cantonnant au transfert des déficits de la sécurité sociale, et en reportant au PLFSS l'émergence d'une cinquième branche ainsi que le transfert des dettes des hôpitaux ?

M. Bernard Bonne. – La création de la cinquième branche – ou du cinquième risque – est plus rapide que prévu, ainsi que la nomination de la CNSA comme gestionnaire de celle-ci. Il faudra clarifier le rôle de chacun.

La plupart de nos interlocuteurs ont regretté la multiplicité des financeurs, l'absence de gouvernance commune et la difficulté éprouvée par beaucoup d'établissements médico-sociaux à résoudre leurs problèmes.

Dans l'hypothèse de la création de ce cinquième risque, comment la CNSA conçoit-elle les rôles dévolus respectivement aux départements et aux ARS – ainsi qu'aux mairies, avec leurs CCAS ?

Par ailleurs, comment continuer à rechercher une plus grande cohérence en matière d'autonomie tout en préservant les spécificités respectives des personnes handicapées et des personnes âgées ?

Comment envisagez-vous le rôle de la CNSA en matière de statuts, de compétences, de gouvernance, toutes choses qui font aujourd'hui défaut au niveau local ?

Enfin, quelle place devrait selon vous être laissée à l'assurance privée pour la couverture du risque de perte d'autonomie, en dehors des financements de CSG ou autres, qui pourraient être proposés demain ?

Mme Marie-Anne Montchamp. – Vous avez raison concernant la dette des hôpitaux : il y a là quelque chose d'étrange, mais cela tient à la rédaction de l'exposé des motifs. Le ministre des comptes publics a été assez clair sur le sujet. Lors de sa première audition, il faisait état d'un déficit de la sécurité sociale pour 2020 d'environ 40 milliards

d'euros. À l'Assemblée nationale, le déficit constaté dans les comptes sociaux et les livres de l'ACOSS était passé à 52 milliards d'euros, soit plus de 10 milliards d'euros supplémentaires en un mois.

Cela permet de se dire qu'au-delà du transfert de ces 50 milliards d'euros à la CADES, dès lors qu'il ne s'agit plus pour l'ACOSS d'un déficit de trésorerie, la situation est particulièrement évolutive. On ne connaît pas, compte tenu des prévisions d'évolution du PIB, les conséquences que cela aura sur les comptes sociaux, d'autant que nous ne connaissons pas la manière dont l'activité va être relancée après le confinement, ni quelles seront les pertes définitives d'emplois. Tout ceci affecte très lourdement les comptes sociaux, à la fois en recettes, mais aussi en dépenses, puisque des mesures de prolongation du chômage partiel sont intervenues pour essayer d'éviter une catastrophe.

Cela étant, l'idée de transférer une dette acquise et de créer une provision pour dettes à hauteur de 92 milliards d'euros n'est pas totalement hors de propos. On peut en effet être sûr que le périmètre va être bien supérieur au déficit constaté. Cette provision, qui n'est pas encore une dette avérée mais à venir peut permettre d'alléger la dette des hôpitaux à hauteur de 13 milliards d'euros, n'est pas totalement hétérodoxe, même si, je vous l'accorde, ceci mérite d'être suivi avec attention.

Vous avez évoqué les objections de la Haute Assemblée sur ce que pourrait être la réaction à ce projet de loi organique, en suggérant qu'il existe deux solutions dans le cadre du projet de loi organique, soit le transfert de dettes à la CADES, considérant le reste hors sujet, soit la possibilité de s'intéresser aux deux sujets à la fois.

En ce qui me concerne – j'espère que le sénateur Bonne, membre du conseil de la CNSA, ne sera pas trop éloigné de ma position –, je dresserai ici un plaidoyer *pro domo*, sachant qu'il ne s'agira pas seulement d'une branche et que la CNSA devra porter celle-ci. Je trouve donc l'idée plutôt sympathique.

Le problème n'est pas tant de créer la branche et de la faire porter par la CNSA que de savoir ce qui va se passer après. Si la branche reste un élément décoratif, on aura manqué notre rendez-vous avec l'Histoire. Si, en revanche, elle bénéficie du périmètre budgétaire que j'ai évoqué, d'une organisation de pilotage plus souple et crée rapidement un agrégat autour des politiques de l'autonomie, indépendamment de ressources qui interviendront ultérieurement, il est plutôt intéressant d'y travailler – sous réserve de se prononcer ensuite sur les modalités des textes futurs, qui pourront faire l'objet d'objections. Il s'agit en soi d'une ouverture, et cette possibilité intervient maintenant.

Monsieur le sénateur Bonne, vous avez évoqué la question de la gouvernance déconcentrée ou décentralisée de ladite branche en rappelant la place des départements et des ARS, des communes, des CCAS et des aides extralégales, qui pèsent leur poids et qu'il ne faut pas négliger. C'est une conviction que certains de mes collègues du conseil de la CNSA partagent avec moi : selon moi, en l'état et compte tenu de ce que la pandémie de la Covid-19 nous a appris, les politiques de l'autonomie ne sont pas hors-sol. La seule manière de conduire des politiques dignes de ce nom est de les mener en partenariat avec les départements, dont c'est la compétence.

J'aimerais qu'on m'explique comment on a fait en milieu rural pour accompagner les habitants des zones tendues du fait de la pandémie et pour passer le cap du confinement. Seuls les conseils départementaux pouvaient conduire cette relation de proximité territoriale.

Dans le cadre d'opérations de prototypage de la gouvernance future que le conseil de la CNSA a engagées avec une douzaine d'entre eux, nous avons pu voir que la capacité d'adaptation des présidents de conseils départementaux et de leurs équipes administratives a permis d'apporter des réponses extrêmement réactives et pertinentes à des situations très compliquées.

Chaque fois que le président du conseil départemental a pu, en tant que chef de file, travailler avec un directeur d'ARS qui acceptait d'entrer dans ce jeu agentiel, que le préfet du département a accepté de définir une forme de conférence de l'autonomie en période de crise, qui a aussi toute sa valeur par temps calme, il me semble que les décisions de ces organisations de proximité ont été vertueuses et réactives.

J'ajoute que cette question du pilotage et de la gouvernance d'une politique de l'autonomie telle qu'on la pense « en central » n'est pas très différente dans l'esprit de celle qu'un président de conseil départemental se pose lorsqu'il doit piloter à distance des communes dont les maires ne sont pas forcément de son bord politique mais avec lesquels il assure pourtant la continuité.

C'est ce à quoi nous invite cette réflexion sur la gouvernance de la branche. J'ai confiance dans la capacité des présidents de conseils départementaux d'entrer dans ces fonctionnements agentiels, dans des partenariats avancés, des modes de contractualisation non contraignants, consentis, coproduits avec une branche qui a déjà fait l'expérience, dans le passé et dans ses modes de fonctionnement, de cette possibilité de piloter différemment des politiques publiques.

Il me semble que c'est la leçon qu'on peut tirer du coronavirus, même s'il a pu y avoir des problèmes de pilotage – mais je ne veux pas remuer le couteau dans la plaie. Je pense que nous avons tous été témoins de petites difficultés en la matière.

M. Alain Milon, président. – La parole est aux commissaires.

M. Daniel Chasseing. – Tout comme vous, madame la présidente, je me réjouis qu'il existe à présent un cinquième risque et que le financement de la dépendance relève de la politique de solidarité nationale.

Je considère également, s'agissant des 2,3 milliards d'euros, que l'année 2024 est lointaine et qu'il faudrait commencer en 2021. Vous nous avez dit que vous pourrez trouver des crédits, je l'espère.

Vous avez également souhaité que M. Le Maire participe à la réhabilitation des Ehpad dans le cadre de la relance. Vous avez cependant indiqué que le personnel veut la revalorisation des salaires, l'augmentation du taux d'encadrement et de la prévention. Vous avez beaucoup consulté, mais je rappelle que Philippe Bas, alors ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, indiquait en 2006 qu'il faudrait passer dans les cinq à six ans à un encadrant par pensionnaire. Or on compte actuellement 0,6 personne par pensionnaire dans les Ehpad. Il est donc nécessaire de montrer rapidement à 0,7 et 0,8 en embauchant des aides-soignants et du personnel infirmier.

J'espère que vous obtiendrez des crédits supplémentaires en 2021 pour prendre en charge la dépendance et les soins.

Allez-vous, comme le souhaitent les personnels en Ehpad et à domicile, augmenter les salaires et l'encadrement en 2021 ?

Vous avez par ailleurs plaidé en faveur du conseil départemental. On a bien fait de conserver les départements dans le cadre de la loi NOTRe. Leur réponse a été réactive, notamment en Corrèze, et a permis de tester le personnel médico-social et les pensionnaires avec l'aide des laboratoires d'analyse départementaux. Nous n'avons constaté aucune contamination en Ehpad. Il faut souligner combien le personnel s'est montré dévoué.

Enfin, s'agissant du partenariat avec l'ARS, ne serait-il pas bon que le département, sous le contrôle de l'ARS, reçoive délégation pour les budgets consacrés aux soins et à la dépendance, tout en continuant à assurer l'hébergement ?

Mme Laurence Cohen. – Madame la présidente, vous vous exprimez toujours sans ambiguïté et c'est toujours agréable, car ce n'est pas le cas de toutes les personnes que nous auditionnons.

J'aimerais partager une réflexion avec vous et l'ensemble de mes collègues. À partir du postulat de la création d'une cinquième branche, nous sommes allés à l'encontre de la logique de notre système de protection sociale tel qu'il a été créé. Je pense qu'il faut s'adapter, mais je m'interroge à propos de l'universalité et de la solidarité.

Pourquoi parler d'une cinquième branche, alors que notre système de sécurité sociale a été conçu pour protéger de la naissance à la mort ? Vieillir n'est ni un handicap ni un risque supplémentaire. C'est inscrit lorsque nous venons au monde. Pour quelle raison l'autonomie devrait-elle être prise en charge par l'assurance maladie ?

Se pose donc la question du financement : pour permettre à la branche maladie de prendre ces nouveaux défis en charge, il faut arrêter de tarir les recettes de la sécurité sociale. On en revient à l'exonération des cotisations sociales, etc.

Par ailleurs, vous avez parlé de la gouvernance. Ne doit-on pas revenir sur la gestion paritaire, telle qu'elle était initialement conçue, qui permet une participation des organisations patronales et syndicales ?

Mme Michelle Meunier. – Madame la présidente, la commission ayant décidé de continuer ses auditions sur la dépendance sous l'optique de la prévention, nous aurons l'occasion de vous auditionner à nouveau.

Comment appréciez-vous la décision annoncée par le Président de la République de rouvrir les Ehpad dès lundi ?

Enfin, je suis d'accord avec vous sur le fait que la crise a bien démontré que le couple maire-département a globalement mieux fonctionné que le couple préfet-ARS.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Madame la présidente, je m'associe aux propos de Laurence Cohen concernant la qualité de votre intervention et de vos réponses.

Le Gouvernement prévoit de prolonger la CRDS, qui devait s'éteindre en 2024, jusqu'en 2033, après avoir étendu la CSG à la majorité des retraités et propose de leur faire payer la facture de l'autonomie. Je rappelle que la CRDS est largement financée par le prélèvement des personnes assujetties à la CSG, principalement salariées et retraitées.

Ne pensez-vous pas de l'utilisation de la CRDS pour financer l'autonomie soit une erreur ? Que pensez-vous de la proposition faite par notre groupe depuis 2015 lors de la loi sur le vieillissement de créer une contribution de solidarité sur les actionnaires du même montant que la CSG payée par les salariés afin de mettre à contribution les revenus financiers ?

M. Jean-Marie Morisset. – Madame la présidente, les Ehpad vous demandent un plan d'investissement pour améliorer l'hébergement. Allez-vous le mettre en place ?

Par ailleurs, êtes-vous d'accord pour clarifier les tutelles entre départements et ARS ? Je vous remercie de donner un rôle particulier aux départements, mais ne peut-on imaginer de clarifier le financement des Ehpad avant 2024 ?

M. Alain Milon, président. – Madame la présidente, vous avez la parole.

Mme Marie-Anne Montchamp. – Mme Cohen a évoqué l'idée qu'en créant une cinquième branche autonomie, on pourrait défaire la sécurité sociale. Je comprends l'attachement qu'on peut avoir à ce système tel que l'ont construit Ambroise Croizat et Pierre Laroque au lendemain de la guerre. Ambroise Croizat, ministre communiste dont le père avait été victime d'un accident du travail redoutable, avait vécu dans sa chair et sa famille une crise découlée par les circonstances de la guerre. C'est alors que, dans une forme de concorde nationale, tous ceux qui avaient participé à la Résistance ont créé ce programme incroyable qui porte ce nom magnifique : « Les jours heureux ». À ce moment-là, ils ont fait le choix d'interroger les risques qui fragilisaient les Français d'alors.

Aujourd'hui, parmi les sources de fragilité des Français figure la perte de leur autonomie du fait de l'avancée en âge ou du handicap, question qui existait autrefois pour le handicap mais qui ne se posait pas pour l'âge. Après-guerre, on mourrait en effet très jeune dès lors qu'on avait cessé son activité, et la question de la perte d'autonomie liée au phénomène même du vieillissement ne se posait pas.

Lorsqu'on est très malade, très âgé ou très fortement handicapé, on a le sentiment de voir sa citoyenneté subir une décote. Il n'est qu'à essayer de solliciter son banquier ou tenter de manger ce que l'on veut quand on en a envie pour en être convaincu.

Renforcer l'autonomie pour affirmer la citoyenneté quel que soit l'âge ou l'endroit où l'on vit constitue un grand dessein. Encore faut-il être au rendez-vous, je vous l'accorde ! Considérer que cela ne relève que de l'assurance maladie est quelque peu étroit.

Aujourd'hui, l'assurance maladie finance 22 milliards d'euros au titre de ce risque. C'est beaucoup, mais il ne s'agit pas de défaire l'assurance maladie. Il faut faire en sorte que les dépenses qui soutiennent la santé de la personne âgée lui permettant de bénéficier des meilleures préventions soient bien mises en œuvre, en lien avec la philosophie d'une vie autonome. Quand on vit très âgé, il faut éviter d'aller à l'hôpital par tous les moyens, car on sait que cela se termine très mal. Au bout de huit jours, les personnes âgées commencent à déprimer. Elles ne mangent plus au bout de quinze jours et, au bout de trois semaines, ont perdu l'autonomie résiduelle qui était la leur à leur arrivée.

Cela montre pourquoi il faut mettre en œuvre ce nouveau risque et cette nouvelle branche. Je milite pour cela.

Bien sûr, il faut revoir le taux d'encadrement dans les Ehpad, mais l'amélioration passe selon moi par la redéfinition du modèle. Le conseil de la CNSA est en discussion permanente avec les directeurs d'établissement et les associations de personnes âgées. Je crains que ce modèle n'ait un peu de « plomb dans l'aile » après le coronavirus.

Des personnes âgées, en Corrèze ou ailleurs, vivent dans de bonnes conditions, dans des Ehpad bienveillants, proches de chez eux, avec des personnels formidables, et il faut bien sûr soutenir le taux d'encadrement mais, pour autant, le modèle des Ehpad est néanmoins un modèle de la relégation. Relisons l'avis du Comité consultatif national d'éthique sur ce sujet : il est privatif de liberté !

Il faut qu'il se transforme en un modèle domiciliaire, tout à la fois pour modifier ses usages, ses modes de fonctionnement, mais aussi pour venir en soutien au domicile et aux acteurs qui interviennent chez les gens. Il ne s'agit pas d'envoyer l'Ehpad à la maison, mais d'en faire de véritables plateformes-ressources. C'est dans ce cadre qu'il faut penser les besoins en personnel, leurs qualifications, leurs rémunérations et leurs taux d'encadrement. Il faut maintenir le modèle existant parce qu'on le lui doit, mais ne prorogons pas hors de propos un modèle dont les Français ne veulent pas. Il suffit de les interroger.

À la sortie de cette crise, il y aura moins de clients en Ehpad qu'avant. C'est d'ailleurs l'un des sujets que doit traiter la CNSA pour compenser le manque à gagner des établissements qui, du fait des décès d'une part et de l'absence de désir d'y entrer d'autre part, se trouvent dans une impasse en termes de financement.

Pour ce qui concerne les questions qui touchent au financement du cinquième risque, Mme Apourceau-Poly objecte qu'il va déjà y avoir une prorogation de la CRDS. Ce n'est pas une augmentation, mais une date d'extinction de la CADES au 31 décembre 2033 pour cause d'augmentation de la dette à apurer. Il n'existe que deux solutions : soit on allonge l'horizon d'extinction, soit on augmente les recettes de la CADES, qui sont d'origine fiscale. On peut faire les deux, mais il n'existe fondamentalement que deux voies. Le Gouvernement a choisi celle de l'allongement.

Pour être honnête, je ne vois pas comment on aurait pu soutenir l'idée qu'il fallait augmenter les prélèvements obligatoires à la sortie de la pandémie de la Covid-19, avec des citoyens en grande précarité, ayant perdu leur emploi ou n'ayant toujours pas retrouvé une vie normale.

Je veux rappeler ici la largeur de l'assiette de la CSG, qui permet d'obtenir 2,3 milliards d'euros en 2024. C'est une CSG qui porte sur énormément de revenus, dont les revenus du capital, les œuvres d'art, les chevaux, etc. Elle a, à mes yeux, le mérite d'être juste au sens où tout le monde y contribue. Je pense donc que cette disposition est plutôt raisonnable et liée à l'obligation d'apurer la dette sociale. L'idée d'une contribution sur les revenus financiers est un débat légitime, mais on trouve déjà dans les recettes de la CRDS et de la CSG une contribution de ces revenus à la CADES.

Je voudrais revenir sur la question de la tutelle. La branche ayant des tutelles multiples – solidarité, santé, comptes publics, cohésion des territoires, intérieur, justice –, elle sera capable de contribuer à un pilotage équilibré des compétences des départements, auxquelles je suis particulièrement attachée, qui sont totalement incontournables concernant les politiques de l'autonomie.

Les tutelles peuvent également enjoindre aux ARS d'entrer enfin dans des fonctionnements agentiels dans lesquels elles auraient dû investir bien plus qu'elles ne l'ont fait. Chaque fois que les ARS se considèrent comme des organes déconcentrés de la DGCS, cela fonctionne moins bien que lorsque des directions générales éclairées – il y en a – se voient comme les gestionnaires d'une agence ouverte sur les territoires et capable de dialoguer avec les présidents de conseils départementaux, chefs de file de ces politiques de l'autonomie.

Enfin, s'agissant de l'assurance, que je n'ai pas évoquée dans mon intervention liminaire, et à propos de laquelle je n'ai pas répondu à Bernard Bonne, on ne peut selon moi, dès lors qu'on est dans une logique de branche, considérer la question comme un élément constitutif. Soit on crée une branche de sécurité sociale et on raisonne dès lors dans l'épure de la protection sociale, soit on entre dans une autre dynamique et c'est un autre projet.

Ce qui nous est proposé d'étudier ici, c'est effectivement une logique de protection sociale. Cela ne signifie pas que la dimension assurantielle doit être absente de la réflexion. Vous m'avez peut-être déjà entendu le dire : pour moi, la question de l'assurance doit être réorientée vers une partie du risque qui a besoin de cette approche, notamment lorsque la question du choix de la personne est déterminante.

Si je veux avoir le choix entre transmettre ma maison ou l'utiliser pour payer mon hébergement en cas de perte d'autonomie, je dois être solvable. Pour organiser cette solvabilité, en particulier en matière d'hébergement, je peux faire le choix de m'assurer. On peut même imaginer – et j'aimerais beaucoup avoir ce débat avec les assureurs – pouvoir bénéficier d'une dimension assurantielle grâce à une forme de fonds garantie, sans que ce soit lourd pour les Français.

Les Français attendent de la solidarité nationale qu'elle soit au rendez-vous en matière de santé et d'autonomie. En revanche, ils peuvent rester libres s'agissant de leur choix de vie privée, concernant la manière dont ils se logent ou dont ils décident de conduire leur vie. On peut toutefois les y aider en veillant à ce que les assurances des groupes de protection sociale ou des mutuelles, avec rente d'appui, etc., ne soient pas réservées aux seuls citoyens qui en ont les moyens.

Le débat, me semble-t-il, doit être recentré sur cette idée de choix, de droit d'option, et sur les aspects de la politique de l'autonomie.

M. Alain Milon, président. – Merci, madame la présidente.

La réunion est close à 12 heures 30.

Mardi 23 juin 2020

- Présidence de M. Gérard Dériot, vice-président -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Projet de loi organique et projet de loi ordinaire relatifs à la dette sociale et à l'autonomie - Audition de MM. Jean-Louis Rey, président du conseil d'administration de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et Anthony Requin, directeur général de l'Agence France-Trésor

M. Gérard Dériot, président. – Nous entendons cet après-midi MM. Jean-Louis Rey, président du conseil d'administration de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et Anthony Requin, directeur général de l'Agence France-Trésor, que je remercie d'avoir répondu à notre invitation, sur les projets de loi, organique et ordinaire, relatifs à la dette sociale et à l'autonomie.

Cette audition, ouverte à la presse, a lieu en présentiel et visioconférence et je salue nos collègues qui y participent à distance. Elle est diffusée en direct sur le site internet du Sénat.

Si notre commission entend régulièrement le président de la Cades, chargée de l'amortissement de la dette sociale, elle est moins familière de l'Agence France Trésor, rattachée à la direction générale du Trésor et chargée de la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État.

Ces deux structures sont cependant très proches puisque depuis le 6 juillet 2017, une convention de mandat entre la Cades et l'AFT a confié à l'État la responsabilité des activités de financement et la gestion du service de la dette sociale et une seconde convention a mis à disposition les personnels contractuels de la Cades à l'AFT.

Très concrètement, même si la Cades demeure une entité juridique distincte avec sa gouvernance propre et ses recettes affectées, la gestion de la dette sociale est assurée par l'Agence France-Trésor.

Ce rapprochement, voulu par le Gouvernement précédent, était justifié par la perspective de l'extinction sur la dette sociale, perspective sur laquelle notre commission avait émis quelques doutes.

L'amortissement de la dette sociale n'a rien d'une évidence. On pourrait même trouver une certaine incongruité à amortir une dette sans cesse alimentée par de nouveaux déficits.

Le projet de loi aujourd'hui soumis à l'examen du Parlement fournit donc l'occasion de s'interroger sur quelques fondamentaux :

- l'amortissement de la dette sociale, qui avait pour objectif vertueux de ne pas reporter la charge de dépenses de transfert sur les générations futures, a-t-il encore un sens et une justification aujourd'hui, alors que la durée de vie de la Cades aura dépassé 30 ans ? Quel est l'intérêt d'un mode de gestion de la dette sociale distinct de la dette de l'État ?

- la dette des hôpitaux, pour l'essentiel une dette d'investissement immobilier, a-t-elle sa place dans la Cades ?

- *a contrario*, la dette de l'assurance chômage, dont la soutenabilité peut interroger, ne devrait-elle pas faire l'objet d'un amortissement ?

- quel sens et quelle cohérence y a-t-il à accompagner un nouveau transfert de dette de 136 milliards d'euros d'une privation d'une partie des recettes consacrées à l'amortissement ?

Enfin, nous nous interrogeons plus globalement sur la capacité des marchés à absorber de telles quantités de dette publique, dans les conditions fixées pour les missions de l'Agence France Trésor, c'est-à-dire « *au mieux des intérêts du contribuable et dans les meilleures conditions possibles de sécurité* ». Je vous laisse la parole pour un propos liminaire avant que le rapporteur général, puis nos collègues ne vous adressent leurs questions.

M. Jean-Louis Rey, président du conseil d'administration de la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). – Je commencerai pour vous brosser un rapide état des lieux de la situation de la Cades, alors que les deux projets de loi soumis à votre examen la préparent à une nouvelle reprise de dette de près de 136 milliards d'euros.

Il lui reste actuellement 81,2 milliards d'euros à amortir, que je comparerais au montant total amorti depuis 1996, d'environ 270 milliards d'euros.

En décembre 2019, ce montant à amortir était de 89,8 milliards d'euros, clôturant une année plutôt favorable. L'amortissement total au cours de 2019 avait atteint près de 16,3 milliards d'euros, en raison de recettes plus dynamiques et de taux d'intérêt moins élevés.

Pour 2020, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) nous avait fixé un amortissement de 16,7 milliards, qui aurait donc porté le montant restant à amortir le 31 décembre 2020 à 73,1 milliards d'euros.

Nous anticipions alors une charge d'intérêt pour 2020 évaluée à 1,8 milliard d'euros ainsi qu'un niveau de recettes pour la réalisation de cet objectif d'amortissement de 18,5 milliards d'euros – dont 7,5 milliards au titre de la CRDS, 8,5 milliards au titre de la CSG et 2 milliards au titre du versement annuel du FRR – la différence de ces deux montants aboutissant bien au montant d'amortissement escompté pour 2020.

Force est de constater, au vu des circonstances exceptionnelles que nous connaissons, que ces recettes ne seront pas toutes encaissées. À ce stade de l'exercice, je peux vous indiquer qu'il manque 600 millions d'euros par rapport à un scénario dont la crise du coronavirus aurait été absente.

Sur ces 600 millions d'euros, une très faible partie sera annulée par le troisième projet de loi de finances rectificative, à savoir la CSG et la CRDS perçues sur les non-salariés ; une partie plus substantielle sera vraisemblablement recouvrée dans un délai très rallongé ; enfin, une partie ne sera pas recouvrée du tout, du fait de la disparition ou de l'insolvabilité du cotisant. J'attire votre attention sur ce dernier aspect, dont nous ne maîtrisons pas totalement aujourd'hui les variables : nous entrons en effet dans une période de politique salariale restrictive et d'attente, hautement compréhensible, et qui risque de tarir partiellement les ressources de la Cades.

On ne peut donc que constater une incertitude à remplir nos objectifs en termes d'amortissement de la dette sociale, mais j'insiste sur ce chiffre de 600 millions d'euros de défaut d'encaissement, qui semble tout de même relativement maîtrisé.

Par ailleurs, je tiens à souligner que la solidité financière de la Cades n'est pas du tout entamée. Le 12 mai dernier, nous avons lancé une opération d'emprunt sur les marchés de 3 milliards de dollars sur trois ans. Les marchés continuent d'y réagir très favorablement : le livre d'ordres de l'opération a enregistré une offre supérieure à 8 milliards d'euros, pour un total de 122 investisseurs. Cette opération a pu bénéficier d'un taux d'intérêt de $-0,34\%$ et nous n'avons payé que $0,075\%$ de commission, soit très loin du $0,2\%$ dont il a été question dans la presse.

M. Anthony Requin, directeur général de l'Agence France-Trésor. – Les projets de loi soumis à votre examen prévoient un report de neuf années de la date d'extinction de la Cades, soit un peu moins d'une demi-génération.

Certaines raisons ont présidé à la constitution d'une entité spécifique pour l'amortissement de la dette sociale, qu'il me paraît important de rappeler : contrairement aux dépenses du budget de l'État, les dépenses de la sécurité sociale sont des dépenses courantes qui doivent être absorbées par des recettes courantes, et ainsi respecter les fluctuations du cycle économique. Dans ce cadre particulier, au sein duquel le déficit devrait rester l'exception, l'émission à plus long terme de la dette sociale qui en résulte nécessite un horizon borné et une ressource dédiée pour conserver le principe de saine gestion.

À partir de cette épure initiale, on a distingué la dette de l'État de la dette sociale. S'y ajoute, au sein de la dette sociale, une autre distinction entre les besoins de financement portés par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos), autorisée à quérir des financements sur les marchés à horizon d'un an, afin de financer le besoin en fonds de roulement infra-annuel, et les besoins de moyen et long terme qui sont portés par la Cades.

Vous nous avez interrogés sur la capacité des marchés financiers à absorber le *quantum* supplémentaire de dette qu'on s'apprête à amortir. En effet, les dépenses engendrées par la crise sanitaire nous conduisent à augmenter significativement le transfert des besoins de financement à la Cades, surtout pour soulager la croissance du besoin de financement infra-annuel imputable à l'Acos qui, de 39 milliards d'euros en début d'année, a été porté à 95 milliards pour 2020.

Cette croissance des besoins de financement connaît un mouvement similaire pour la dette de l'État, dont on anticipe une augmentation de près de 130 milliards par rapport au montant de la loi de finances initiale pour 2020.

Pour autant, malgré ces perspectives d'émissions nouvelles de dette considérables, l'environnement reste propice. En effet, la Banque centrale européenne (BCE) a apporté un certain confort aux investisseurs et aux marchés en assouplissant ces programmes d'endettement sur les marchés du crédit et en ouvrant deux programmes d'urgence successifs d'achat de titres publics pour un montant de 1 350 milliards d'euros.

Cette action d'accommodation monétaire permet aux États de refinancer des dettes dans de bonnes conditions, facilitées par un dialogue entre autorité budgétaire et autorité monétaire particulièrement coopératif. Les Gouvernements de la zone euro ont

soutenu leurs économies par des plans d'urgence, puis par des plans de relance. Dans ces circonstances, je n'ai pas d'inquiétude particulière sur le placement des dettes à venir.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Comme vous l'avez indiqué, l'une des motivations des projets de transfert de dette à la Cades est de permettre à l'Acoss, en allégeant ses encours financiers, de maintenir sa couverture des besoins de financement à court terme. À quel rythme et pour quel montant de trésorerie l'Acoss se trouvera-t-elle soulagée par ces transferts ?

Vous semble-t-il par ailleurs normal que les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (ROBSS) aient été portés dans le passif de l'Acoss de tels montants de dette ?

Le transfert de la dette hospitalière, dont la nature me semble fondamentalement différer de celle des ROBSS en ce qu'elle est une dette patrimoniale de l'État assumée sur ses investissements, ne change-t-il pas radicalement la mission de la Cades ?

Enfin, l'Assemblée nationale a inséré au sein du PJJ un article 1^{er} bis qui commande au Gouvernement un rapport sur l'opportunité pour la Cades de contracter des « prêts à impact social ». De quoi s'agit-il et quels en seront les impacts ?

M. Jean-Louis Rey. – Je tiens d'emblée à préciser que les 31 milliards d'euros de dette sociale à maturité infra-annuelle pour 2019 ne sont pas tous logés à l'Acoss, qui n'en abrite que 26 milliards. En effet, 3,5 milliards sont détenus par la Mutualité sociale agricole (MSA) et 1,2 milliard par la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

La gestion de la dette sociale à court terme par l'Acoss, entité différente de la Cades, a une raison très simple : la modification des capacités d'emprunt de la Cades, consécutifs aux transferts de dette dont elle est destinataire, doit être entourée d'un certain formalisme et de certains délais. Il y faut une loi ainsi qu'une mise à jour de la documentation de nos opérations sur le marché. Or la date escomptée de la lecture des conclusions de la commission mixte paritaire (CMP) sur ces PJJ à l'Assemblée nationale est programmée pour le 22 juillet, ce qui me paraît excessivement tardif. En effet, les marchés financiers entrent généralement en sommeil durant l'été et nous souhaiterions engager une opération d'emprunt dès la fin du mois de juillet. Cette opération, que nous anticipons de plusieurs milliards d'euros, en précéderait plusieurs autres, qui pourraient totaliser un encours de 20 milliards d'euros d'ici la fin de l'année.

La commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) fournit le schéma de financement de l'Acoss et confirme la solidité de ses assises financières : elle peut financer la moitié de ses besoins sur les marchés financiers, le reste lui parvenant principalement des concours financiers de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Elle dispose pleinement de la trésorerie nécessaire pour financer de nouveaux titres, d'autant que nous avons eu la bonne surprise de constater qu'en mai, les encaissements de cotisations sociales ont été meilleurs qu'attendus.

Maintenant, est-il juridiquement cohérent qu'elle abrite 26 milliards de dette sociale ? La question ne mérite pas, à mon sens, de débat si passionné. Je rappelle que ces sources de financement sont protégées par la règle selon laquelle tout transfert d'une recette sociale au profit de la Cades ne peut se traduire par une dégradation des comptes de la sécurité sociale. Pour preuve, nous avons envisagé en loi de financement de la sécurité sociale pour

2019 une opération de reprise de dette de 15 milliards par la Cades, financée par un transfert progressif de CSG, et nous avons dû y renoncer en raison d'un retournement de conjoncture du régime général.

Par ailleurs, pourquoi se serait-on privé du marché de l'Acoss, pour lequel l'offre et la demande fournissent encore des taux d'intérêt négatifs ? Les conditions d'emprunt y étaient favorables et il aurait été dommage de ne pas en profiter. Les circonstances exceptionnelles que nous connaissons ont temporairement dégradé cet environnement, d'où la nécessité d'opérer les transferts prévus par les PJJ à la Cades.

Concernant le transfert de la dette des hôpitaux, il s'agit concrètement de montants de 10 milliards d'euros au titre du capital et de 3 milliards d'euros au titre des intérêts. Selon moi, la dette hospitalière est d'une nature tout à fait similaire à celle des ROBSS, l'hôpital étant tout de même majoritairement financé par l'assurance maladie. Par ailleurs, il ne s'agit que d'une opération ponctuelle et partielle, puisqu'on ne procède au transfert que d'un tiers de cette dette. Bien que je ne me sois pas totalement retrouvé dans l'avis du Conseil d'État, qui émet plusieurs réserves sur la compatibilité de la dette hospitalière et des missions de la Cades, je le rejoins sur ses conclusions, qui valident la mesure au motif de son caractère exceptionnel.

M. Anthony Requin. – Sur les emprunts à impact social, je ne voudrais pas déflorer tout le contenu du rapport que nous devons remettre d'ici la fin de l'année... On a effectivement vu se développer sur les marchés des obligations thématiques, qui répondent au souci de certains investisseurs d'avoir une certitude sur la finalité de leurs investissements. Le premier exemple, qui est particulièrement abondant et qui représente aujourd'hui un segment de marché bien identifié, ce sont les « obligations vertes » qui ont notamment pour objet d'accompagner la transition énergétique et de lutter contre le changement climatique. Comme vous le savez, l'État lui-même y a succombé : afin de capter cette demande particulière, nous avons créé une « OAT verte » de maturité 2039 que nous avons émise pour la première fois en janvier 2017, pour 7 milliards d'euros, puis réémise régulièrement chaque année. Elle a aujourd'hui un encours de 25 milliards d'euros avec des conditions profitables pour le contribuable.

Le deuxième exemple est donné par les obligations à caractère social (« *social bonds* ») qui sont apparues ces dernières années. La crise de la covid-19 a renforcé cette thématique sur le marché. Comme le président Rey l'a rappelé, l'Unédic a inscrit la totalité de ses émissions d'obligations sous ce format. L'Assemblée nationale nous demande à présent de regarder s'il serait également opportun de le faire pour la Cades.

Nous avons entamé une réflexion sur ce thème au sein de l'AFT et avec nos banques partenaires. Cependant, il ne s'agirait pas de céder à un effet de mode. Les obligations thématiques n'auraient un intérêt que si elles permettaient d'élargir la gamme des investisseurs auxquels la Cades peut s'adresser. S'il s'avérait qu'il existe une poche spécifique d'investisseurs thématiques, nous pourrions concevoir de nous y consacrer. Toutefois, il ne faudrait pas que cela nous conduise à perdre un seul de nos investisseurs habituels.

Il conviendra également d'étudier la nature du *reporting* et des informations recherchées par les investisseurs dans ce cadre. Sur les obligations vertes, nous avons dû mettre en place une gouvernance indépendante et quelque peu complexe, mais qui produit des analyses intéressantes sur les bénéfices environnementaux des actions que nous finançons. Il

ne s'agit pas de créer une obligation à caractère social pour se rendre compte quelques années plus tard que ce qu'elle produit ne satisfait pas les investisseurs.

M. Jean-Noël Cardoux. – Ma première question porte sur le manque à gagner de 600 millions d'euros dû aux conditions dans lesquelles est plongé notre pays. Pensez-vous que ce montant a vocation à augmenter dans les mois et les années à venir ? Même si l'on ne sait évidemment pas quelles seront les conditions économiques dans un avenir proche, c'est un risque dont il faut tenir compte.

Deuxièmement, monsieur le directeur de l'AFT, vous vous êtes montré très optimiste sur le rôle de la BCE. Il est vrai que, sans son intervention, les taux d'intérêt auraient eu tendance à déraiper. Mais, en raisonnant jusqu'à présent à l'horizon de trois ou quatre ans pour l'extinction de la Cades, on pouvait raisonnablement imaginer que cette situation pourrait se maintenir. Désormais, nous raisonnons sur neuf ans de plus. Pensez-vous que la politique de la BCE pourra rester aussi accommodante sur une si longue durée ? Le principal moteur des taux d'intérêt nuls, voire négatifs, est le rachat de dettes souveraines qui est déjà peu orthodoxe par rapport aux traités européens. Un jour prochain, de nouvelles structures européennes pourraient mettre fin à ce système. Ne doit-on pas anticiper un dérapage assez sensible des taux d'intérêt qui aurait pour conséquence des difficultés de financement pour la Cades ?

Troisièmement, vous nous avez déjà indiqué que la Cades bénéficie d'une excellente cote sur les marchés, ce qui permet de bénéficier de financements dans les meilleures conditions possibles. Cependant, compte tenu de ce qu'a dit le président à titre liminaire, à savoir que la Cades n'est plus qu'une coquille qui dépend de l'AFT, ce qui n'est au demeurant pas illogique, comment s'expliquent les différences de conditions d'emprunt entre la Cades et l'AFT ? On peut imaginer que les conditions de financement sont plus favorables pour l'AFT que pour la Cades. Quel intérêt, dès lors, y a-t-il pour l'État de faire porter certaines dettes par la Cades ? Vous nous avez expliqué que créer une nouvelle structure qui aurait pour objet de figer la « dette covid » ne serait pas réaliste compte tenu des marchés. Néanmoins, l'État ne pourrait-il pas tenter de déterminer cette « dette covid » ? Je vous renvoie aux nombreuses passerelles que l'on a pu constater ces dernières années entre le budget de l'État et la sécurité sociale, et notamment aux 2,5 milliards d'euros consacrés aux mesures « gilets jaunes » que la sécurité sociale a supportés en totalité.

M. Jean-Louis Rey. – Aujourd'hui, nous constatons qu'il manque 600 millions d'euros par rapport à ce qu'on attendait ; c'est une photographie au 23 juin. Une partie résulte d'un étalement de cotisations pour les entreprises et va nous revenir. Pour la suite, tout dépend des échéances des 5 et 15 juillet. Notre analyse de la situation en juin nous laisse cependant plutôt optimistes, laissant penser que la reprise est là. Cela a une incidence plus générale sur la reprise de dette et la manière dont se distribuent les 136 milliards d'euros.

Le chiffre de 52,5 milliards d'euros de déficit prévisionnel du régime général est peut-être un majorant, et ne doit pas être vu comme une étape intermédiaire après les 40 milliards d'euros annoncés par M. Darmanin en avril. Les deux tiers de ce déficit correspondent à des déficits de recettes. Même s'il convient d'être prudent, je n'ai pas l'impression qu'un mouvement délite structurellement nos recettes. Nous en saurons plus dans quinze jours.

M. Anthony Requin. – Il y a une question sous-jacente à votre propos sur la BCE : est-on trop optimiste en considérant que les marchés actuels nous offrent une capacité de financement illimitée ?

A ce jour, aucun signal n'est adressé par la BCE quant au moment où elle envisage de sortir de sa politique accommodante : nous bénéficierons donc de taux faibles pendant quelques années encore. Or, la Cades, dont la durée de vie va être prolongée de neuf ans, va pouvoir se refinancer à un horizon de dix ans en profitant des taux d'intérêt actuels. Dans deux ans, la durée de vie de la Cades aura diminué d'autant, et il ne sera plus possible de profiter de ce segment. C'est donc aujourd'hui que nous pouvons profiter de conditions de financement à des taux très faibles pour une maturité assez longue.

En outre, si la BCE décidait de remonter ses taux d'intérêt, cela signifierait que l'inflation aurait redémarré et que les perspectives économiques seraient probablement meilleures ; les recettes devraient donc également être plus élevées. Ainsi, l'augmentation de la charge d'intérêts qui s'ensuivrait ne serait pas forcément insupportable.

S'agissant des conditions d'emprunt respectives de l'État et de la Cades, il convient de préciser que l'État, pour des raisons symboliques, emprunte exclusivement en euros et n'émet pas dans d'autres monnaies. Or, un plus petit émetteur comme la Cades peut être plus « opportuniste » et émettre sur des marchés en devises. Elle peut ainsi profiter de conditions d'emprunt qui, une fois couvert le risque de change, lui permettent de réduire le différentiel de taux de financement avec l'État - lequel est inévitable et consubstantiel à la création d'une agence publique. De plus, la Cades, par la diversité des outils dont elle dispose et l'expertise des agents qui émettent pour son compte, peut parvenir à optimiser le coût de son financement. Enfin, la Cades emprunte à une maturité moyenne pondérée beaucoup plus faible que l'État : alors que les titres émis par l'État suivent une courbe allant de trois mois à cinquante ans, la Cades émet des titres ayant une maturité de trois mois à dix ans. La courbe des taux étant ascendante, la Cades peut ainsi compenser le « *spread* d'agence » par des coûts d'emprunt plus faibles. Au total, il n'est donc pas démontré que faire porter la dette par la Cades revient plus cher au contribuable que si l'État la portait.

M. Jean-Louis Rey. – Je tiens à préciser que la Cades n'est pas une coquille vide. Certes, elle a passé une convention de mandat de gestion avec l'AFT, mais c'est bien le conseil d'administration de la Cades qui décide du plan de financement. La décision de mettre à disposition le personnel financier de la Cades auprès de l'AFT a été prise avec le souci de conjurer le risque opérationnel sachant que l'horizon de la caisse était à 2024. Il se trouve qu'à mon arrivée, j'ai eu à gérer le départ brutal de mon responsable de trésorerie ; cela a accéléré le processus. Mais la Cades vit toujours, et pas seulement son président !

M. Yves Daudigny. – Dans l'étude d'impact annexée au projet de loi, nous lisons que les hypothèses reposent sur une croissance du produit de la CSG et de la CRDS de 2 % par an et des charges financières estimées à 2,2 milliards d'euros par an, soit un coût d'endettement de l'ordre de 2,25 %. Comment aboutit-on à un tel coût ?

Mme Monique Lubin. – Je voulais vous parler du paquet hétéroclite que constitue la dette transférée à la Cades, ce qui a déjà été évoqué par le rapporteur général. Vous nous expliquez qu'il n'y a pas de risque à emprunter actuellement et que nous aurions tort de nous en priver mais permettez-moi d'en douter. Au total, je n'ai pas de question précise à poser mais j'ai l'impression que nous sommes assis sur un volcan ! Le financement

de notre protection sociale repose sur la santé des marchés financiers et sur le bon vouloir des investisseurs : tout cela m'inquiète.

M. René-Paul Savary. – Vous disiez que nous aurions tort de se priver d'emprunter avec des taux d'intérêt négatifs. Je voulais alors vous demander pourquoi ne pas emprunter davantage et effectuer une reprise de la dette hospitalière à plus d'un tiers ? Or vous avez précisé que l'amortissement de la dette reprise par la Cades avait un horizon à dix ans. Cela conforte mon idée qu'il ne faut pas que la Cades reprenne une dette hospitalière qui devrait être amortie à long terme, pas sur dix ans. Il faut consacrer la Cades à ce qui est sa vocation : amortir la dette sociale et non pas une dette d'origine patrimoniale.

On peut aussi se demander pourquoi les Allemands ne sont pas plus endettés, alors qu'ils devraient avoir des conditions d'emprunt encore plus favorables, ayant montré leur capacité à rembourser leur dette.

J'ai une question sur le fonds de réserve des retraites (FRR), qui continue d'être ponctionné pour alimenter l'amortissement de la dette sociale. On peut le comprendre mais si l'on suit ce calcul jusqu'en 2033, il ne restera plus rien au fonds de réserve. Or, l'objectif du FRR est de lisser les fluctuations que peuvent connaître les régimes de retraite, donc cette pratique crée un problème pour l'avenir. Comment envisagez-vous le financement des retraites et de la dette prévisionnelle ? Dans vos hypothèses sur l'évaluation de la dette sociale, prenez-vous en compte les prévisions de déficit des régimes de retraite ?

M. Jean-Louis Rey. – Dans les 136 milliards d'euros de dette il y a 92 milliards de déficit prévisionnel pour la période 2020-2023 et une bonne partie de ces 92 milliards est issue de la branche retraite, de l'ordre de 40 %. On fait intervenir le FRR en deux séquences de financement, avec un ajustement en 2025 de cette contribution pour s'adapter aux capacités du fonds et lui permettre de conserver une existence. Tout se rejoint : le rôle du FRR était de participer au financement des régimes de retraite en grandes difficultés conjoncturelles. Nous sommes dans une période qui nécessite cette mobilisation. Donc on lui fait jouer le rôle pour lequel il a été créé.

Pour répondre à M. Daudigny, le taux de refinancement de la Cades est à 1,88 % : c'est élevé par rapport au marché car nous avons encore dans notre portefeuille des emprunts qui sont datés, pour lesquels les conditions de financement étaient bien différentes. L'hypothèse de 2,25 % est formulée par le Gouvernement. Elle est peut-être un peu élevée par rapport à ce qu'on sait des marchés mais il est difficile de prédire l'avenir. Disons que c'est une hypothèse prudente. Même chose pour les recettes, on peut espérer que la hausse annuelle des recettes sera un peu supérieure à 2 %. Il y a donc des hypothèses, elles ne sont pas déraisonnables. Le plus important, c'est la crédibilité de la Cades sur les marchés. Pour cela, la Cades a des recettes solides et la question est de savoir si elles permettent d'assurer l'amortissement. Nous répondons oui et les marchés ne l'ont pas contredit.

Concernant la dette hospitalière, le chef de l'État a fait remarquer à raison que la reprise de la dette est inaudible auprès du personnel hospitalier. La perception de la mesure n'est pas très positive mais c'est une mesure très efficace. Il ne s'agit pas d'un transfert de contrat, les contrats restent auprès des hôpitaux. On met simplement à leur disposition la capacité de s'en libérer et seule la Cades peut l'assumer.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – La Cades amortit le capital, ce que ne fait pas l'État. Il y a une différence de nature.

Un autre schéma était possible. Ne pas transférer la dette hospitalière et avancer à 2021 la réaffectation de la CSG, sans changer la date de 2033 pour l'amortissement complet de la dette. Cela permettait d'offrir rapidement à la CNSA le financement qui n'est prévu qu'en 2024.

M. Anthony Requin. – L'inconvénient de ce schéma est qu'il casse le contrat moral qui nous lie avec les investisseurs pour la dette actuelle qui s'élève à 80 milliards d'euros. Changer en cours de route les termes du contrat pour l'amortissement de cette dette, qui doit l'être avec une assiette de ressources déterminée, c'est écorner le contrat de confiance. Les investisseurs pourraient ensuite douter de l'assurance d'amortir la future dette transférée de 136 milliards euros.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Il s'agirait de retirer une recette d'une côté afin de la transférer, pour une fraction équivalente, à la CNSA. Cela peut s'envisager techniquement. Vous dites qu'il est préférable que la dette hospitalière soit reprise par la Cades parce que cela ira plus vite et que l'amortissement sera réalisé, sauf que pour l'hôpital c'est la même chose. Je suis bien d'accord que c'est n'est pas tout à fait la même chose pour les comptes publics.

M. Jean-Noël Cardoux. – Je considère que transférer la dette hospitalière à la Cades c'est tout autant casser le contrat moral.

M. Bernard Bonne. – Je voudrais évoquer le transfert de 0,15 points de CSG vers la CNSA à partir de 2024. Avant la crise sanitaire, nous avons entendu tout et n'importe quoi sur l'avenir de la CRDS et sur les possibilités de financer l'autonomie. Or aujourd'hui on sait qu'il n'y aura pas de transfert de la CRDS et que la fraction de CSG ne sera réaffectée qu'à partir de 2024. Ne pensez-vous pas que le transfert de la dette hospitalière obère la capacité de transférer dès à présent ces 0,15 % pour financer l'autonomie ?

M. Jean-Louis Rey. – Pour répondre à M. Bonne, c'est un choix politique. En tant que gestionnaire de la dette sociale, nous disons qu'il faut être cohérent et constant dans ses engagements. Vis-à-vis des marchés financiers, on ne peut pas modifier chaque année les affectations de recettes, ce n'est pas possible pour que les marchés aient confiance. Il faudra donc absolument respecter le contrat que l'on se fixe à l'horizon 2033.

M. Bernard Bonne. – Vous évoquez la date de 2033 pour le financement sur les marchés mais aujourd'hui l'horizon c'est 2024. On peut donc regarder aujourd'hui ce que nous devons faire pour l'autonomie qui ne sera pas financée. On aurait pu envisager une participation financière plus rapide.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Il y a la durée d'amortissement, les recettes affectées et le montant de la dette transférée : ce sont les critères à régler, c'est mathématique. Ensuite, les choix sont politiques. Mais on ne peut pas dire qu'une voie est plus vertueuse que l'autre, la loi n'étant pas encore votée, même si je sais que vous anticipez déjà.

M. Dominique Théophile. – Les hypothèses établies pour le transfert de 136 milliards d'euros et la prolongation de l'amortissement jusqu'en 2033 prennent-ils en compte les 0,15 points qui seront ponctionnés sur la CSG ?

M. Jean-Louis Rey. – La crédibilité du processus d’amortissement repose en effet sur un transfert de 136 milliards d’euros avec une CSG réduite de 0,15 points à partir de 2024. Ce sont ces données qui crédibilisent l’hypothèse formulée, et elles sont bien intégrées.

M. Dominique Théophile. – L’horizon fixé à 2033 dépend de la somme à transférer qui s’élève à 136 milliards d’euros. Je vous trouve optimiste, on aurait pu formuler plusieurs hypothèses, selon l’évolution de la conjoncture, au cas où.

M. Gérard Dériot, 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 16 h 55.

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 18 h 05.

Projet de loi organique et projet de loi ordinaire relatifs à la dette sociale et à l’autonomie - Audition de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé

M. Alain Milon, président. – Nous entendons M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, sur les projets de loi organique et ordinaire relatifs à la dette sociale et à l’autonomie, que notre commission examinera demain avant leur passage en séance publique à partir du 1^{er} juillet. Ces deux textes transfèrent un montant significatif de dette sociale – 136 milliards d’euros – à la Caisse d’amortissement de la dette sociale (Cades), dont la durée de vie se trouve en conséquence prolongée.

Monsieur le ministre, votre collègue ministre de l’action et des comptes publics, Gérard Darmanin, dont le nom figure également sur ces projets de loi, m’a fait savoir par la voix de son cabinet que sa présence n’était pas nécessaire, puisque vous étiez chargé par le Gouvernement de répondre à l’ensemble des questions que pourrait poser notre commission. J’en ai pris bonne note, bien que surpris que le ministre des comptes publics ne soit pas présent pour évoquer un texte relatif à la dette sociale, lequel ne manque pas, il est vrai, de surprendre à plusieurs égards.

On peut ainsi s’étonner que le Gouvernement choisisse de présenter les répercussions du prolongement de la durée de vie de la Cades dans un projet de loi ordinaire dont les conséquences devront être tirées par la prochaine loi de financement de la sécurité sociale, plutôt que de déposer directement un projet de loi de financement rectificative. Vous ne manquerez pas de nous objecter, comme vous l’avez déjà fait ainsi que M. Darmanin, qu’un tel texte serait prématuré, car la situation financière de la sécurité sociale n’est pas stabilisée et qu’il faudrait alors en présenter un chaque semaine.

Bien que nous nous préparions à examiner un troisième projet de loi de finances rectificative, je ne peux que saluer le perfectionnisme, les scrupules et le souci du détail du Gouvernement. Mais comment comprendre alors – c’est mon deuxième sujet d’étonnement – l’adjonction tardive d’un volet consacré à l’autonomie dont nous ignorons tout du

financement, de la gouvernance, des prestations servies ou des bénéficiaires. Nous n'avons qu'une seule certitude : il s'agira d'une cinquième branche de la sécurité sociale. Le symbole est fort, mais le contenu d'autant plus décevant.

Pour financer cette nouvelle branche, le texte opère une dérivation de recettes de la Cades qui reçoit ainsi un montant sans précédent de dette mais moins de recettes pour les amortir, autre sujet d'étonnement ! De Sisyphe aux Danaïdes, en passant par Prométhée, les références mythologiques ne manquent pas pour évoquer la Cades mais une personne auditionnée par notre commission a préféré, plus modestement, se référer aux facéties du sapeur Camember pour qualifier cette opération de recettes.

Après ce rapport d'étonnement, je vous laisse la parole pour présenter les deux projets de loi, avant de la donner au rapporteur général, au président de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss), puis aux collègues qui le souhaitent.

M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé. – Je vous remercie pour votre invitation. Je sais votre commission sensible aux questions de finances sociales et c'est bien volontiers que je réponds à vos questions en amont de l'examen du texte. Une nouvelle reprise de dette par la Cades constitue une nécessité de court terme au regard de la situation que nous traversons ; c'est également un outil pour affronter les grands défis de notre temps. Le temps court et le temps long représentent les deux aspects de ce projet de loi : le temps court du fait des circonstances et le temps long de l'ambition.

Il y a quelques mois, le retour à l'équilibre des comptes sociaux apparaissait proche et nous étions sur le point de fermer la Cades après vingt-huit années d'existence à apurer la dette. J'étais alors rapporteur général du budget de la sécurité sociale à l'Assemblée nationale et nous nous félicitons, avec Jean-Marie Vanlerenberghe, des perspectives plus enjouées que jamais. Vous avez évoqué le rocher de Sisyphe et le tonneau de Danaïdes : la métaphore n'est pas fautive et l'année que nous venons de traverser l'atteste. La crise sanitaire rebat les cartes et nous assistons à la reconstitution, au moins temporaire, de déficits importants. Je le regrette autant que vous, mais il n'en demeure pas moins indispensable d'assurer le financement de la sécurité sociale, dont la trésorerie est gérée par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) avec une contrainte sur la maturité des emprunts qui ne peuvent excéder douze mois. Cette trésorerie, grevée par 30 milliards d'euros de déficits cumulés à la fin de l'année 2019, a été soumise à de fortes tensions par les mesures prises et mises en œuvre pendant la crise. Même dans la perspective d'un rebond de l'économie, les déficits à venir sont inéluctables. Or, seul un transfert à la Cades permet des placements sécurisants, car de long terme. Cette opération nous protégera contre le risque de devoir décaler le paiement des prestations sociales par manque de financement, situation que nul ne souhaite. En outre, l'hôpital public, dont chacun connaît les contraintes financières, trouverait dans cette reprise de dette de l'air et de la visibilité.

Ce projet de loi propose ainsi une opération de bonne gestion de la sécurité sociale. Il renouvelle l'engagement de rembourser la dette en application des principes de 1996, selon lesquels elle doit être gérée vertueusement et apurée au principal. Concrètement, nous devons prolonger de neuf ans, soit jusqu'en 2033, la durée pendant laquelle nous mobilisons à cette fin des recettes issues de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) et de la contribution sociale généralisée (CSG).

À l'occasion de cet engagement, nous posons aussi la première pierre de la réforme très attendue de la perte d'autonomie. Comme en 1945 lorsqu'a été créée une

assurance sociale publique contre le risque de maladie ou d'accident du travail, nous faisons le choix d'assurer un nouveau risque auquel font face un nombre croissant de Français. De fait, en 2040, près de 15 % de la population, soit 11 millions de personnes environ, auront plus de soixante-quinze ans ; c'est le double du chiffre actuel. Un travail important a été réalisé à l'Assemblée nationale sur la création d'une cinquième branche de la sécurité sociale.

La question du traitement spécifique de la dette liée au Covid-19 relève à mon sens de l'échelon européen, mais nous devons agir rapidement. Dès lors, le présent projet de loi me semble représenter la meilleure, voire l'unique, solution envisageable.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – J'ai, pour ma part, six questions à vous poser. Le projet de loi organique porte sur le transfert à la Cades de 92 milliards d'euros au titre des déficits des exercices 2020 à 2023. Compte tenu des dernières hypothèses dont vous disposez, le calibrage retenu vous semble-t-il correct ? La trajectoire des comptes sociaux est-elle désormais connue ?

Selon le Gouvernement, la dette sociale générée par la crise sanitaire doit être isolée et relever d'un statut particulier. Incidemment, il a ainsi abandonné la doctrine du chacun chez soi défendue par votre collègue responsable des comptes publics. Pour autant, les mesures conduisant à des réductions de recettes pour la sécurité sociale qui pourraient intervenir dans le cadre du plan de relance seront-elles bien compensées ? Lorsque vous étiez rapporteur général, nous n'étions pas loin d'être d'accord sur ce principe...

Ma troisième question porte sur la prise en charge, par la Cades, du financement de l'amortissement d'un tiers de la dette des établissements hospitaliers. Pourquoi un tel transfert, selon un mécanisme par ailleurs complexe, alors que la dette hospitalière apparaît principalement immobilière et que l'État est propriétaire des hôpitaux ? Ne vous semble-t-il pas constituer un dangereux précédent ?

Le projet de loi prévoit qu'à compter de 2024 un quart de la CSG affectée à la Cades sera « dérivé » pour financer des dépenses courantes relatives à la dépendance. Une telle opération ne revient-elle pas à considérer comme éternelle la dette sociale, à l'instar de celle de l'État ? Si elle a vocation à être perpétuellement transmise aux générations futures, pourquoi continuer à rembourser le capital et ne pas dégager des moyens supplémentaires pour les dépenses sociales courantes ?

Par ailleurs, à quel usage sera destinée la fraction de la CSG affectée à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour financer la perte d'autonomie, qui représente la modique somme de 2,3 milliards d'euros ? Comment sera-t-elle répartie dans les différentes sections de son budget ?

Enfin, pouvez-vous nous donner davantage de précisions sur la méthode retenue pour ouvrir le chantier du cinquième risque, notamment le calendrier des travaux et les orientations proposées ? Risque, comme le prévoyait le texte initial, ou branche, selon le vœu de l'Assemblée nationale : où va votre préférence ? À qui sera confié le rapport de préfiguration attendue pour la mi-septembre ?

M. Olivier Véran, ministre. – Le statut de la dette liée au Covid-19 pose une question complexe. Cette dette relève-t-elle de l'État, de la sécurité sociale ou est-elle hybride ? Mon inclination naturelle allait vers la troisième option – un statut spécial pouvant éventuellement bénéficier d'un amortissement particulier –, mais l'urgence l'a exclue. De fait,

si nous obérons les capacités de la Cades à emprunter suffisamment sur les marchés, nous ne pourrions plus verser les prestations sociales. En 2011, le vecteur d'un transfert de dette à la Cades a déjà été utilisé afin de pouvoir emprunter sur le long terme.

La composante principale – 30 milliards d'euros – de la dette dite « dette Covid » concerne le financement du chômage partiel, qui relève certes d'une décision de l'État, mais reste une réduction ou une suppression de cotisations grâce à laquelle la sécurité sociale a joué son rôle d'amortisseur social, de préservation des emplois et de lutte contre la pauvreté.

L'autre partie de la dette Covid est la conséquence d'une augmentation de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) en raison des dépenses induites par la crise. J'ai encore des débats philosophiques avec mon homologue chargé des comptes publics s'agissant de la compensation, mais la sécurité sociale a indéniablement joué son rôle d'amortisseur de crise. Par ailleurs, l'État s'apprête à faire un geste important sur l'Ondam, sans qu'il soit question que la sécurité sociale rembourse les sommes allouées. Nous avons de la suite dans les idées, Bercy aussi.

La dette hospitalière représente, à mon sens, la conséquence d'un Ondam contraint pendant des années par la maîtrise médicalisée. Dès lors, il n'est pas incohérent qu'elle soit en partie reprise par la Cades. Vous avez également évoqué la trajectoire des comptes sociaux : nous prévoyons, dans le troisième projet de loi de finances rectificative, un calibrage de 52 milliards d'euros d'ici à la fin de 2020. Toutefois, la crise génère encore des dépenses et des pertes de recettes et je ne peux vous dire précisément, même au milliard près, quel en sera le bilan. Nous avons donc été prudents en débloquant de manière prévisionnelle des dépenses supplémentaires suivant un mécanisme défloré en 2011 par une autre majorité, qui avait alors anticipé des déficits de l'ordre de 59 milliards d'euros.

Vous m'avez aussi interrogé sur le transfert d'une partie de la CSG à la CNSA. Afin d'éviter, compte tenu des engagements pris auprès de nos créanciers, de modifier les règles de remboursement de la dette sociale, nous avons fait le choix d'attendre 2024 avant de procéder à ce jeu de tuyauterie destiné au financement de la perte d'autonomie. Tel que je l'ai présenté au Premier ministre, le mécanisme imaginé s'apparente à une renégociation de prêt bancaire : la durée de remboursement du prêt est prolongée et le montant des mensualités réduit.

Concernant l'utilisation des 2,3 milliards d'euros, vous savez que les prévisions du rapport de Dominique Libault sur les dépenses liées à la perte d'autonomie d'ici à 2030 sont vertigineuses : il évoque 7 à 8 milliards d'euros. Parce que la population vieillit, leur augmentation est inéluctable, sans compter les crédits nécessaires à la rénovation et à la construction d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), au maintien à domicile et à l'attractivité des métiers dans les secteurs du grand âge et de l'autonomie. Les 2,3 milliards d'euros annoncés ne seront donc pas suffisants et il faudra identifier des pistes de financement complémentaires.

Compte tenu des besoins, il convient d'engager des dépenses, avant 2024, dans le cadre d'une politique ambitieuse de l'offre. Aussi, je me suis engagé à l'Assemblée nationale à ce que figure dans le prochain projet de loi de financement au moins 1 milliard d'euros supplémentaire pour la CNSA, soit davantage que les 700 millions d'euros annuels prévus par la loi Delaunay du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement. Il conviendra néanmoins d'identifier d'autres sources de financement ; se tiendra à cet effet une conférence des financeurs sur l'identification des moyens de la CNSA. En outre, une mission

de préfiguration de la cinquième branche a été confiée à un inspecteur général des finances qui connaît bien la CNSA pour y avoir siégé.

M. Jean-Noël Cardoux, président de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss). – En novembre dernier, lorsque nous avons la chance d'entendre M. Darmanin, il nous avait indiqué que la croissance allait absorber le stock de dette figurant encore au passif de l'Acoss, soit entre 30 et 40 milliards d'euros. Selon nos projections, son montant pouvait atteindre 40 à 50 milliards d'euros à l'extinction de la Cades. Alors rapporteur général de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, vous aviez pourtant annoncé que, dès 2024, la CRDS pourrait financer la dépendance. J'avoue avoir été surpris par cette déclaration...

Le texte que vous nous présentez pour transférer à la Cades le stock des déficits non transférés augmenté de la dette Covid apparaît incontournable, mais pourquoi en profiter pour utiliser la Cades comme un fourre-tout en la chargeant de 13 milliards d'euros de dette hospitalière ? Vous justifiez cette décision par un lien avec la sécurité sociale, mais la Cades a pour mission d'amortir une dette de dépenses de fonctionnement, non de dépenses immobilières ou d'investissement. N'est-ce pas plutôt une façon habile de cacher la poussière sous le tapis pour vous permettre d'aborder le Ségur de la santé dans de meilleures conditions ? Pourquoi transférer cette dette à la Cades alors que, d'après l'Agence France Trésor et le président de la Cades, que nous avons auditionnés, l'État emprunte dans de meilleures conditions ? Pourquoi enfin, à l'occasion de ce texte vertueux mais purement financier, afficher une prise en charge de la perte d'autonomie à trois ans alors que le besoin est urgent ? Pourquoi ne prévoir que 2,3 milliards d'euros quand les prévisions estiment les besoins entre 8 et 10 milliards d'euros ? Il aurait été préférable d'aborder le financement du cinquième risque dans le prochain projet de loi de financement, sans attendre 2024 pour sa mise en œuvre et en prévoyant des crédits suffisants.

M. Bernard Bonne. – La création d'une cinquième branche plutôt que d'un cinquième risque obligera à la nomination d'un responsable. Comment l'envisagez-vous ? Le cinquième risque avait l'avantage d'être géré rapidement *via* la branche famille.

Lors de son audition, le président de la Cades a indiqué qu'il avait fallu prolonger d'un an la durée du remboursement de la dette pour permettre la ponction de 0,15 % de la CSG pour la CNSA à partir de 2024. N'aurions-nous pas pu prolonger d'un an supplémentaire et commencer immédiatement le remboursement, compte tenu de l'augmentation considérable de l'endettement de la Cades résultant du transfert opéré ?

Enfin, vous avez annoncé 1 milliard d'euros supplémentaire pour la CNSA à compter de 2021, mais cela ne permettra pas de répondre à la programmation normale de la loi dite « Grand âge » annoncée, alors que le secteur se trouve déjà en grande difficulté.

M. Olivier Véran, ministre. – Monsieur Cardoux, je me souviens que vous aviez déjà évoqué l'idée de transférer à la Cades le stock de dette de l'Acoss : l'histoire vous donne raison ; cette dette sera transférée, faute d'avoir pu être apurée comme nous l'aurions souhaité. Avant la crise sanitaire, souvenez-vous toutefois que nous connaissions un rythme de remboursement de la dette sociale plus rapide que prévu. Nous espérions alors une extinction début 2024, anticipée de quelques mois. À l'Assemblée nationale, je m'étais mobilisé pour proposer qu'on réduise un peu le rythme de remboursement afin de financer les dépenses liées à la perte d'autonomie. Comme j'ai de la suite dans les idées, le présent projet de loi prévoit, à partir de 2024, un mécanisme assez similaire.

Pour apporter un autre argument en faveur de la reprise de la dette des hôpitaux par la Cades, je rappelle que l'assurance maladie en est le principal financeur. Les différences de taux d'emprunt entre l'État et la sécurité sociale sont, en outre, extrêmement marginales et amenées à évoluer d'ici à 2033 dans un sens incertain. J'ajoute que la Cades rembourse le principal, contrairement à l'État.

Il me semble impropre de parler de cinquième risque, car il en existe déjà huit. L'avantage de créer une cinquième branche est d'assurer une gestion autonome du risque de perte d'autonomie et d'éviter sa dilution entre les branches existantes. Vous serez évidemment informés et consultés sur les travaux relatifs à la gouvernance et au financement de la nouvelle branche, j'y veillerai.

Monsieur Bonne, je n'ai jamais prétendu qu'un milliard d'euros serait suffisant, mais il s'agit de compléter une enveloppe qui s'élève déjà à 23 milliards d'euros par an. Ces moyens supplémentaires permettront d'engager une politique de l'offre qui fera l'objet d'un projet de loi *ad hoc*. J'ajoute que le Gouvernement a déjà versé 900 millions d'euros supplémentaires aux Ehpad, dont 450 millions d'euros de primes au personnel, depuis le début de la crise sanitaire. Des décisions rapides, massives, ont été certes prises dans une actualité qui ne laissait que peu de place au débat budgétaire, mais les dépenses ont dépassé, en deux mois et demi, 3 milliards d'euros par rapport à ce qui avait été budgété.

M. Daniel Chasseing. – Je me réjouis de la création d'un cinquième risque, dont j'espérais qu'elle intervienne, puisque le Président de la République l'avait annoncée dès 2018, avant la réforme des retraites. Hélas, l'avancée attendue ne sera effective qu'en 2024 et financée seulement par 0,15 % de la CSG, soit 2,3 milliards d'euros environ. Cela est très insuffisant ! Tandis que la dépendance va s'accroître, notre taux d'encadrement dans les EHPAD de 0,6 devra rapidement atteindre 0,7 ou 0,8. Lors de son audition, Marie-Anne Montchamp, présidente de la CNSA, a jugé possible d'affecter, dès 2021, des moyens à la prise en charge de la dépendance. Cela est indispensable pour nos aînés, dont certains ne sont pas pris en charge de façon décente.

Il m'apparaît, en outre, indispensable que le conseil départemental soit l'interlocuteur unique pour l'ensemble du secteur médico-social, la dépendance au soin, qui est une délégation de l'État, en passant par l'hébergement.

Il convient enfin d'agir en matière de formation, tant nous manquons d'aide-soignantes et d'infirmières. La valorisation des acquis de l'expérience (VAE) est insuffisamment connue et l'apprentissage trop peu développé. L'effort doit donc porter sur l'information.

M. Philippe Mouiller. – Lorsque le débat a été lancé à l'Assemblée nationale sur la création d'une cinquième branche, il a créé un engouement fort au sein du monde du handicap, engouement qui s'est un peu dilué au fur et à mesure des débats par manque de visibilité sur le contenu de la réforme et son financement. Nous attendons certes le rapport annoncé et le prochain projet de loi de financement pour des détails chiffrés, mais pouvez-vous nous en exposer les principales orientations ? Pour le monde du handicap, le reste à charge constitue un enjeu majeur. Comment ce secteur sera-t-il associé à la réflexion ? Le texte concerne-t-il l'autonomie ou uniquement la perte d'autonomie liée au vieillissement ? Il semble, en effet, difficile de diviser la prise en charge du handicap en fonction des problématiques d'âge. Enfin, envisagez-vous le passage d'une logique d'aides sociales à une logique de prestations sociales ?

M. Alain Milon, président. – En donnant la parole à M. Théophile, je salue nos collègues des Caraïbes, que nos réunions matinales à distance pendant la crise sanitaire ont obligés à un réveil en pleine nuit.

M. Dominique Théophile. – Monsieur le ministre, vous avez évoqué à plusieurs reprises l'idée d'abonder la CNSA d'un milliard d'euros supplémentaire entre 2021 et 2024 et avez souhaité que les parlementaires émettent des propositions pour des financements complémentaires. Mais avez-vous déjà des pistes pour abonder la caisse d'ici à 2024 ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Cette réforme est évidemment très attendue ; il faut donc la bâtir en concertation avec les acteurs des secteurs de l'autonomie et du médico-social. Alors que vous prévoyez d'affecter 2,3 milliards d'euros à la CNSA, les prévisions s'agissant des besoins de la nouvelle branche oscillent entre 8 et 16 milliards d'euros. Comment allez-vous financer la différence ? Allez-vous mettre à contribution les revenus financiers, faire participer les plus aisés ou créer une cotisation sur les bénéfices des industriels du médicament ? Que pensez-vous de l'idée de créer un risque dépendance au sein de la branche maladie ? Enfin, s'agissant de la gouvernance de la cinquième branche, pourquoi ne pas créer des caisses primaires de l'autonomie avec une gestion paritaire ?

M. Olivier Véran, ministre. – Les 8 milliards d'euros que vous mentionnez s'entendent d'ici à 2030. Je n'ai pas encore de solution pour le financement de la perte d'autonomie à si long terme ; nous avons encore le temps d'y travailler, même s'il faut identifier dès à présent des solutions, car il y aura une montée en charge progressive des dépenses. Toutes les pistes sont sur la table, même si nous privilégions la CSG qui pèse déjà sur le capital et sur le patrimoine. Quant à la création d'une nouvelle strate administrative d'agences territoriales, j'y suis plutôt défavorable : nous avons déjà un millefeuille administratif copieux que je préfère simplifier plutôt que de créer de nouveaux dispositifs. Nous pouvons nous appuyer sur les réseaux existants et les développer pour leur permettre de traiter la perte d'autonomie.

Les modalités de financement du milliard d'euros destiné à la CNSA seront traitées dans le prochain projet de loi de financement en fonction des conclusions de la mission précitée. La mise à contribution du Fonds de réserve pour les retraites (FRR) pourrait être envisagée, mais il existe aussi d'autres pistes.

La réforme concerne bien la perte d'autonomie, c'est-à-dire l'association de l'âge et du handicap. Les professionnels concernés sont évidemment étroitement associés aux travaux en cours. Nous examinons certes un texte budgétaire de transfert de déficits, mais il dessine un projet plus vaste en faveur du maintien de l'autonomie. Nous aurons ultérieurement l'occasion de débattre des modalités de financement et de gouvernance, y compris de la place des départements.

M. Olivier Henno. – Monsieur le ministre, vous avez évoqué l'urgence pour motiver les choix du Gouvernement, dont notre rôle est de comprendre la pertinence et la cohérence. Le 22 avril dernier, nous avons entendu M. Darmanin ; je l'avais interrogé sur l'Ondam qu'il proposerait en cas de projet de loi de financement rectificative et il l'avait évalué à 6,5 %. Faites-vous la même estimation ?

Par ailleurs, le Ségur de la santé a-t-il vocation à discuter de la tuyauterie du projet de loi de financement de la sécurité sociale ? N'aurait-il pas été préférable d'aborder la question de l'autonomie à l'occasion du Ségur, plutôt que de se précipiter et de prendre des

décisions qui mériteraient d'être approfondies, notamment s'agissant de la place de la CNSA ?

Mme Michelle Meunier. – Ma première question concernait le périmètre de la nouvelle branche et la répartition entre handicap et âge : vous y avez répondu. La réforme ne règlera donc pas le problème du seuil à soixante-cinq ans, bien connu des départements. Les associations de personnes handicapées ont de nombreuses attentes et souhaitent des réponses précises.

Avez-vous des pistes de recettes supplémentaires ? Ont été évoquées lors de nos auditions une contribution à hauteur de 1 % sur les droits de succession, à laquelle M. Libault semble favorable, et une taxation plus importante des donations, prônée par la CFDT.

M. Yves Daudigny. – Mon intervention concerne la nature même de la sécurité sociale. Ces derniers mois, le Gouvernement, en ne compensant plus l'intégralité des réductions et des suppressions de cotisations et en envisageant le transfert des excédents vers le budget de l'État, ne semblait guère attaché à son autonomie. Mais, s'agissant d'une dette exceptionnelle dont la nature, selon vos propres mots, peut prêter à discussion dans la mesure où elle relève d'un événement mondial, vous revenez à l'autonomie en jugeant que cette dette est uniquement sociale. Il n'est pas possible, monsieur le ministre, de considérer que l'autonomie de la sécurité sociale n'existe que lorsqu'il s'agit de dettes.

Vous allez certainement attacher votre nom à la création de la cinquième branche de la sécurité sociale. C'est un événement historique inédit depuis 1945 ! Alors comment expliquer que cette question arrive dans le débat à l'occasion d'un amendement déposé sur un article concernant un rapport du Gouvernement ? Il eut été préférable qu'un pan entier du projet de loi de financement soit consacré à cette mesure avec une discussion sur la gouvernance, sur les recettes et sur les prestations, avec toute la solennité nécessaire. Avec ce texte, il y a un amalgame regrettable entre le traitement de la dette et la réponse du Gouvernement à une demande ancienne de la société.

Mme Monique Lubin. – Je ne saurais mieux dire que M. Daudigny, la création d'une cinquième branche dans ces conditions a quelque chose d'incongru ! Je voulais aussi vous interroger sur le rôle du conseil départemental et l'articulation avec la prise en charge du handicap, mais comme vous avez dit que vous ne souhaitiez pas vous éloigner de l'esprit de ce texte, je ne les poserai pas... Vous comprenez bien toutefois qu'une telle annonce suscite de nombreuses interrogations. Au-delà de la question du financement, nous souhaiterions savoir ce que cette branche contiendra et comment elle s'articulera avec les dispositifs déjà existants. J'ai l'impression que l'on met la charrue avant les bœufs !

M. René-Paul Savary. – Initialement, le Gouvernement avait évoqué un cinquième risque qu'il comptait commencer à financer par l'attribution de 0,15 % de CSG à partir de 2024. Il y avait là une volonté d'affichage, mais après tout pourquoi pas ! Cependant, l'Assemblée nationale a tout modifié et il est question désormais d'une cinquième branche. On continue à travailler en silo : les problèmes d'articulation entre le sanitaire et le médico-social, le privé et le public, la médecine de ville et la médecine hospitalière ne sont toujours pas réglés. La crise sanitaire que l'on vient de vivre et le Ségur de la santé auraient pu constituer l'occasion de construire un modèle social adapté au XXI^e siècle. Or ce n'est pas le cas. Le déficit de l'Unédic n'est pas évoqué, car il ne fait pas partie du périmètre de la sécurité sociale. Rien non plus sur les régimes complémentaires, tandis que la réforme des retraites a été différée... Bref, on continue à fonctionner en silo et on en voit les difficultés.

J'ai compris que la nouvelle branche concernerait l'autonomie, c'est-à-dire le handicap et la dépendance. Mais vous avez oublié la dimension transversale. La branche vieillesse contribue déjà, en effet, à hauteur d'une trentaine de milliards d'euros, à la prise en charge de la dépendance des personnes âgées. Il en va de même pour la branche famille avec le handicap. Or, vous créez une cinquième branche sans avoir mesuré les impacts. Qui plus est, elle sera dirigée par la CNSA... La place des partenaires sociaux aurait mérité d'être précisée. On ne peut se contenter de faire comme si on allait voir cela plus tard et que ces questions ne faisaient pas partie du périmètre de la loi. Cela en relève bien dès lors que l'on crée une cinquième branche ! D'un texte budgétaire, on est passé à un texte sociétal. D'où nos préoccupations.

Le texte transfère 92 milliards de dettes prévisionnelles à la Cades : pourriez-vous nous apporter plus de précisions ? En particulier, quelle sera la part de déficit prévisionnel de la cinquième branche, puisque celle-ci aura été créée ?

M. Olivier Véran, ministre. – Vous m'avez interrogé sur l'évolution de l'Ondam avec la crise. Il me semble qu'il serait pertinent d'arrêter de parler de l'évolution de l'Ondam en taux d'une année sur l'autre. Ce n'est pas clair et cela peut être trompeur. Cette année, les dépenses vont exploser, mais l'année prochaine la situation – espérons-le – s'améliorera, et donc le taux de progression de l'Ondam devrait être moins élevé; pourtant le déficit restera considérable !

M. Alain Milon, président. – Je ne peux que vous inviter à lire l'excellent rapport de M. Savary et Mme Deroche sur le sujet !

M. Olivier Véran, ministre. – Dire aux Français que l'on dépense plus de 200 milliards pour la santé cette année est plus significatif que de leur donner l'évolution du taux...

Ce n'est pas le lieu aujourd'hui d'évoquer le projet de loi de financement de la sécurité sociale et le Ségur de la santé. Un chantier colossal de discussions s'est ouvert. J'espère que l'on aboutira dans les quinze jours. Nous allons néanmoins aborder la question de l'autonomie, car il sera question de la revalorisation des salaires des soignants dans les Ehpad.

Madame Meunier, la chaîne entre le handicap et le grand âge constitue une épine dans le pied des pouvoirs publics depuis des années. Le sujet est compliqué. Les enjeux sont connus. J'en parlerai avec Sophie Cluzel et avec les associations. J'espère que la création d'une nouvelle branche permettra de reposer ces questions.

J'ai déjà dit que je ne pourrai pas répondre à la question sur le financement, une mission spécifique ayant été créée sur le sujet. Vous avez évoqué les droits de mutation à titre gratuit. Les idées fourmillent, mais attention : il n'y a pas d'argent magique... J'ai aussi répondu sur le statut de la dette liée au Covid-19.

En créant cette branche, nous avons voulu saisir l'occasion de la crise pour réaliser une promesse dont on parle depuis des années, mais que nul n'a jamais cherché à tenir...

M. René-Paul Savary. – Pour des raisons budgétaires !

M. Olivier Véran, ministre. – C’est vrai. Roselyne Bachelot l’avait d’ailleurs reconnu, tout comme Michèle Delaunay ou ses successeurs. En étendant le périmètre du projet de loi de financement de la sécurité sociale à l’autonomie, le texte permettra à la représentation nationale de débattre de la question chaque automne – un débat dont le Parlement était largement privé jusque-là –, tandis que l’adoption du projet de loi organique nous fera gagner du temps, puisque nous n’aurons pas à redéposer une nouvelle loi organique pour créer cette nouvelle branche. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale sera examiné à l’automne et une loi *ad hoc* sur l’autonomie suivra. Enfin on avance !

La perte d’autonomie n’est ni de droite, ni de gauche, ni du groupe La République En Marche. Tous les ministres ont voulu élargir le périmètre de la sécurité sociale, mais, à chaque fois, il a fallu reculer faute d’argent. Il n’est plus possible de différer, car on sera confronté à un mur démographique à partir de 2024-2025. Ce texte s’inscrit donc dans un travail collectif porté, année après année, par les gouvernements successifs, et j’espère qu’il sera voté à une large majorité. C’est la première fois depuis 1945 que l’on crée une nouvelle branche et un nouveau risque.

Souvenez-vous des discours d’Ambroise Croizat et de Pierre Laroque qui estimaient que la sécurité sociale devait protéger le travailleur contre les risques susceptibles de l’empêcher de gagner sa vie par son travail. Ils ont créé à l’époque les branches maladie, famille, retraite et accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP), mais ils avaient aussi dit que si d’autres risques apparaissaient avec le temps, il faudrait les couvrir en élargissant le périmètre de la sécurité sociale. Faisons-le !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Vous êtes favorable à la création d’une cinquième branche dans le cadre de cette loi organique. L’Assemblée nationale l’a votée. Nous n’y sommes pas défavorables par principe. C’est selon vous la première pierre. Pourquoi pas ? Mais, le problème, c’est le financement !

Vous nous avez donné une information nouvelle en indiquant qu’il n’y aura pas de réorientation de 2,3 milliards d’euros de CSG en 2021 depuis la Cades, mais qu’un milliard serait consacré à cette branche dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Cela marque un progrès, mais c’est insuffisant. Si vous supprimiez les 13 milliards de dette supplémentaires confiés à la Cades, vous pourriez affecter 2,3 milliards dès 2021 à cette branche sans modifier la durée d’amortissement de la dette. Il existe donc d’autres solutions de financement. Il faudra définir avec précision les risques pris en charge et les financements de cette nouvelle branche. Comme Marie-Anne Montchamp nous l’indiquait, on dépense 66 milliards d’euros chaque année en faveur de l’autonomie et du handicap, mais seuls 22 milliards figurent dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale... La différence est considérable. Si le Gouvernement veut aller au-delà de l’effet d’annonce, il doit préciser ces questions.

M. René-Paul Savary. – Je fais la distinction entre la création de la branche et la gestion du risque. Pourriez-vous nous préciser la répartition des 92 milliards de déficits prévisionnels transférés à la Cades ?

M. Olivier Véran, ministre. – Le déficit de la sécurité sociale s’établirait à 52 milliards d’euros en 2020 : 31 milliards pour la branche maladie ; 14,9 milliards pour la branche vieillesse ; 3,1 milliards pour la branche famille ; 2,1 milliards pour le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et 0,7 milliard pour la branche AT-MP. Toutes les branches sont en déficit.

M. René-Paul Savary. – Et le reste ?

M. Olivier Véran, ministre. – Pour atteindre le montant de 136 milliards d’euros de dettes transférées, il faut ajouter 30 milliards au titre de la dette cumulée de l’Acosse fin 2019, 13 milliards pour la reprise de la dette des hôpitaux, les investissements dans le champ de la santé, le transfert de 2,3 milliards d’euros de CSG de la Cades vers la CNSA chaque année, et environ 40 milliards de dette flottante : il s’agit, avec cette dernière enveloppe, comme cela a été fait en 2011 – à hauteur de 59 milliards d’euros à l’époque –, de passer des provisions afin de couvrir les risques à venir, tant que les déficits sociaux n’ont pas été consolidés, que l’épidémie n’a pas disparu et que le chômage partiel est toujours utilisé. Nous nous sommes fondés sur les prévisions des économistes.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Si ces 40 milliards d’euros n’étaient pas consommés, on pourrait peut-être envisager de revoir le financement de la Cades ou la durée d’amortissement.

M. Olivier Véran, ministre. – Je ne crois pas que le financement de la dépendance constitue un problème, en revanche il s’agit d’un enjeu. Je suis très attaché à ce que l’État paie ses dettes, tout comme la sécurité sociale. Nous ne devons pas aujourd’hui engager de dépenses que nous ne soyons pas en mesure de rembourser. Je suis toujours horrifié lorsque l’on annonce des mesures – sur les retraites, par exemple – dont le remboursement est reporté à dix, vingt ou trente ans, en se disant que les gens paieront plus tard. J’appartiens à une génération qui a connu le chômage de masse, le terrorisme, le réchauffement climatique, l’épidémie, etc. Il me semble que cette génération a aussi le droit de ne pas être grevée par avance de dettes pour les décennies à venir.

La dépense publique doit être corrélée avec des financements contemporains. En disant cela, je reconnais avoir déjà anticipé un mécanisme de financement pour l’après 2024, mais le mécanisme de remboursement de la dette sociale étant ce qu’il est, nous avons dix ans pour trouver des solutions. Nous devons avoir ce débat sur le financement. La perte d’autonomie n’est la faute à personne, mais le fait du vieillissement. Le baby-boom devient le papy-boom. Nous devons à nos aînés des soins et un accompagnement de qualité, dans le respect de leur volonté. Évidemment, cela coûte de l’argent.

C’est pourquoi nous devons avoir le courage d’en débattre ensemble et avec les Français, en expliquant ce que nous faisons : nous améliorons l’encadrement dans les Ehpad ; nous renforçons le secteur des soins à domicile ; nous facilitons l’aménagement des domiciles pour éviter que les personnes ne soient contraintes d’aller dans des établissements dans lesquels elles n’ont pas envie d’aller ; nous augmentons le personnel ; nous relevons les salaires ; nous développons de nouvelles technologies pour venir en aide aux personnes en perte d’autonomie, etc.

Différentes solutions de financement sont proposées : les uns, à gauche, veulent taxer le capital ou les entreprises ; d’autres, à droite, veulent d’abord réduire la dépense publique. Je ne sais pas quel sera l’équilibre qui sera trouvé, peut-être évoluera-t-il d’ailleurs avec les gouvernements qui se succéderont ; en revanche, il importe que nous ayons ce débat dès maintenant. C’est pour cela que nous créons une cinquième branche dès maintenant.

M. Alain Milon, président. – Merci pour les informations que vous nous avez données. Vous souhaitez qu’une large majorité vote ce texte, mais les parlementaires ne pourront pas faire autrement, dans la mesure où ils sont piégés par la médiatisation orchestrée

autour de la création de cette branche. Pour l'opinion, celle-ci existe déjà. Dès lors, notre travail consiste à structurer le projet et non plus à le créer puisque les médias l'ont fait pour nous et que, sur ce point, on ne peut pas faire marche arrière.

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 25.

Mercredi 24 juin 2020

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la Covid-19 et de sa gestion - Nomination d'un rapporteur et examen du rapport et du texte de la commission

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues, en application de l'article 8 *ter* du Règlement du Sénat, nous examinons ce matin la proposition de résolution déposée par M. le président Larcher le mardi 16 juin dernier tendant à créer une commission d'enquête sur la crise sanitaire. Il s'agit d'une proposition de résolution présentée en dehors du droit de tirage des groupes politiques ; notre Règlement prévoit donc un vote, par le Sénat, après que la commission des lois en a examiné la recevabilité et la commission saisie au fond, l'opportunité. La commission des lois ayant émis un avis favorable à la recevabilité de cette commission d'enquête, en ce qu'elle porte sur le fonctionnement des services publics, la semaine dernière, il nous appartient ce matin de nous prononcer sur son opportunité. Je vous propose d'en être le rapporteur.

La commission désigne M. Alain Milon rapporteur de la proposition de résolution n° 512 (2019-2020) tendant à créer une commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la Covid-19 et de sa gestion.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – À la date du dépôt de ce texte, le bilan mondial de l'épidémie de Covid-19 depuis le 31 décembre 2019 était de 7,88 millions de cas confirmés et de 433 259 décès. Pour la France, les chiffres étaient de 157 372 cas confirmés et de 29 436 décès déclarés.

Le virus Sars-CoV-2, inconnu quelques mois plus tôt, particulièrement insidieux, puisqu'il peut être transmis par des personnes dépourvues de tout symptôme, a probablement couvé pendant plusieurs semaines avant que l'explosion du nombre de cas ne menace la capacité même de notre système de santé à y faire face. Pour ralentir la progression de l'épidémie et aplanir la courbe des hospitalisations dans les services de réanimation, notre pays a connu huit semaines de confinement aux effets économiques et sociaux dévastateurs.

Les images d'hôpitaux débordés, de soignants désemparés et dépourvus d'équipements de protection, d'établissements d'hébergement pour personnes âgées

dépendantes (Ehpad) semblant livrés à eux-mêmes ont surpris et choqué, alors que le système de santé fait partie de l'identité même de notre pays et de son pacte social. Comment un pays consacrant une part aussi significative de sa richesse nationale à la santé et plaçant les questions sociales aux tout premiers rangs de ses priorités pouvait-il se trouver dans une telle situation ?

Les travaux que nous avons conduits depuis le début de la crise sanitaire ont permis d'apporter certains éléments de réponse, de documenter le degré de préparation du pays et les raisons pour lesquelles la doctrine relative aux équipements de protection s'est révélée à la fois mal appliquée et inadaptée dans un contexte de crise mondiale. Ils seront versés à la commission d'enquête, qui devra encore éclaircir certains points. Au-delà, il s'agit de comprendre comment la crise a été gérée, de déterminer si les bonnes décisions ont été prises et comment elles ont été appliquées.

À cet effet, la proposition de résolution définit une feuille de route. Elle s'attache à examiner l'état de préparation de la France à la veille du déclenchement de l'épidémie ; la gestion de la crise sanitaire par les responsables politiques et administratifs ; les choix faits par la France, à la lumière des enseignements que l'on pourrait tirer des pays européens et asiatiques qui ont semblé mieux anticiper et gérer cette crise ; la gouvernance de la crise, les difficultés rencontrées par les personnels soignants, la gestion de la pandémie par les structures hospitalières, ainsi que par les agences régionales de santé (ARS) ; l'analyse des pénuries constatées ; la situation spécifique à laquelle les Ehpad ont été confrontés et la communication de crise.

La démarche est également précisée par l'exposé des motifs de la proposition de résolution. Il ne s'agit pas, pour le Parlement, de s'ériger en procureur, dont notre pays ne manque pas, même s'ils sont, pour la plupart, autoproclamés. Cet état d'esprit général a plus tétanisé que galvanisé les personnes appelées, à tous les niveaux de notre vie collective, à prendre des décisions, notamment dans le domaine économique. Il s'agit de comprendre pour agir et pour mieux affronter la crise sanitaire qui viendra. La crise actuelle n'est pas terminée et d'autres ne manqueront pas d'advenir, dans un monde où les échanges sont nombreux et rapides et où les réservoirs viraux sont de grande ampleur. Il s'agit donc, non pas de préparer la guerre – ce terme me semble inapproprié face à un virus –, mais bien de nous mettre en ordre de bataille pour favoriser la résilience du pays. La tâche est rude, car, sans anticiper sur les conclusions à venir de cette commission d'enquête, nous savons qu'un élément majeur a fait défaut : la confiance des Français dans la parole publique et dans les recommandations des autorités sanitaires.

Si la feuille de route est précise, il convient de noter que les finalités de l'enquête telles que définies par l'article unique sont, elles, particulièrement larges et ambitieuses, puisqu'il s'agit « de l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion ».

Il faudra, comme le précise l'exposé des motifs, « déterminer dans les domaines de l'action publique et de la vie économique et sociale les dispositions nécessaires pour que notre pays soit, à l'avenir, mieux protégé contre les grands fléaux sanitaires et puisse les affronter sans restrictions excessives aux droits et libertés, ni impact majeur sur l'activité et le revenu des Français ».

Je comprends que l'on cherche à évaluer tous les pans de l'action publique et de la vie économique et sociale à la lumière de cette crise. Nos concitoyens ont pu ainsi

légitimement s'interroger sur le degré d'adaptation de l'équipement numérique du pays, sur la capacité de l'école ou de l'université à répondre aux enjeux du moment, sur le fonctionnement de certains services publics ou encore sur le degré de protection des salariés des entreprises. Les commissions permanentes du Sénat se sont employées, depuis le début de la crise, à explorer ces aspects dans leurs domaines de compétences et leurs conclusions seront versées au débat public.

Compte tenu du caractère limité dans le temps d'une telle structure et du calendrier particulier de ses travaux, qui seront marqués à la fois par la période estivale, le renouvellement sénatorial et la période budgétaire, il me semble qu'elle sera d'autant plus efficace que son champ sera clairement délimité.

En conclusion, mes chers collègues, je vous propose de conclure à l'opportunité de la résolution tendant à créer cette commission d'enquête, que j'avais d'ailleurs appelée de mes vœux en Conférence des présidents dès le début de la crise, et d'accepter le champ très large qui nous est proposé. Il appartiendra à la commission d'enquête et à son bureau de définir ses priorités, en gardant à l'esprit que face à un virus, la politique sanitaire est la mère des batailles !

M. Bernard Jomier. – Nous partageons vos propos. J'ajoute un point de contexte : nos collègues de l'Assemblée nationale ont créé une commission d'enquête, qui a déjà commencé ses auditions. Nous regrettons que l'on ne puisse associer les deux chambres dans une seule commission d'enquête ; la nôtre va succéder à celle de l'Assemblée nationale, dont nous pourrions compléter les travaux, mais nous devons faire en sorte que notre rapport n'apparaisse pas comme répétitif. En ce qui nous concerne, nous sommes attachés au choix d'une démarche de santé publique, appuyée sur le triptyque : savoir pour comprendre pour agir.

Savoir, parce que l'information a été erratique autour de l'apparition de ce virus, mais pas seulement parce que la connaissance était en construction. On ne saurait en effet faire reproche des incertitudes que fait naître un phénomène inconnu, il faut les accepter et les faire accepter par l'opinion publique.

Savoir pour comprendre, car beaucoup d'incompréhensions sont nées du défaut de partage de l'information, ce qui nous ramène à un des points focaux de cette proposition de résolution : l'analyse de ce qui s'est passé dans d'autres pays. En effet, la gestion de l'épidémie a été différente dans les démocraties et dans les pays sous régime autoritaire, en particulier en matière de savoir et de partage de l'information. C'est une question politique, et pas seulement sanitaire.

Enfin, savoir pour comprendre pour agir, et non pour juger, car nous ne sommes pas une instance judiciaire ; nous voulons agir en politique, prendre les mesures nécessaires pour mieux affronter ce type de crises. Pour cela, nous faisons le constat que la culture de santé publique n'a pas infusé dans notre pays et nous devons nous demander pourquoi. « Nous sommes en guerre ! », avons-nous entendu ; il ne s'agit pas là d'une approche de santé publique. Il serait toutefois trop facile de faire peser sur cette première déclaration un peu hasardeuse les difficultés qu'a rencontrées notre pays pour se mobiliser efficacement.

Considérant que l'on ne peut amender une telle proposition de résolution, nous l'approuverons. Le cadre proposé est large, mais il nous semble qu'un point important n'y est pas énuméré : les conséquences de la crise sur l'ensemble des chaînes de soins et les ruptures

qu'elle a entraînée dans un système de santé concentré sur la réponse à l'épidémie. Or le nombre de décès liés à des non-prises en charge est probablement aussi important que celui qu'a causé la maladie – le chiffre sera sans doute connu au cours de nos travaux. Il est regrettable que ce point soit omis.

M. Martin Lévrier. – Je vous remercie de vos propos, monsieur le président, selon lesquels nous ne sommes pas des procureurs. Nous avons en effet déjà entendu ici des propos dignes de procureurs. En matière de compréhension de ce qui s'est passé, il importe, certes, que nous nous penchions sur les points négatifs et sur les faiblesses, mais nous devons aussi identifier les forces et nous appuyer dessus.

J'ai une interrogation concernant le *timing* : l'étendue du champ de cette commission est très vaste, mais ses travaux dureront six mois et commencent tout de suite. Nous risquons donc de perdre deux mois en août et en septembre. La crise n'est pas finie ; pourquoi, dès lors, ne pas faire débuter nos travaux en octobre ?

Mme Victoire Jasmin. – Notre commission s'est inquiétée dès le 27 février de la situation dans les Antilles, j'ai moi-même posé la question à M. Jérôme Salomon que nous auditionnions alors. À ce moment-là, celui-ci n'avait pas considéré le sujet. Je souhaite que ce travail permette de mesurer les difficultés rencontrées pour prendre en compte les différents territoires d'outre-mer. Notre collègue Antoine Karam soulignait encore hier sur Twitter combien la gestion de cette crise n'avait pas pris au sérieux la situation en Guyane, entraînant les complications actuelles : le Brésil n'a pas pris les mesures nécessaires et la Guyane en paye aujourd'hui le prix avec le confinement. L'approche sur les territoires doit être différentielle pour tenir compte de la situation et des difficultés rencontrées, ne serait-ce, par exemple, que pour obtenir des masques. Certes, il y a eu moins de cas aux Antilles, mais cette commission d'enquête pourrait apporter des éléments permettant d'anticiper des situations identiques et de les gérer différemment. J'apprécie donc l'approche que vous avez mise en avant, monsieur le président.

Mme Catherine Deroche. – Je rejoins les propos de Bernard Jomier : il s'agit d'une crise sanitaire, et c'est sous cet angle que nous devons l'examiner, depuis le tout début jusqu'à maintenant, alors que la pandémie n'est pas terminée, qu'elle connaît des résurgences ici et là et que nous ne savons pas de quoi l'avenir sera fait. D'ailleurs, les conséquences économiques importantes découlent du confinement lui-même, nous devons donc privilégier un spectre vaste, mais axé sur le sanitaire afin de montrer l'évolution de la prise en compte de la pandémie et des stratégies privilégiées : ce qui était vrai un jour ne l'était plus le lendemain.

La résolution nous offre un cadre large, mais pourrions-nous explorer des sujets qui n'y sont pas mentionnés, comme les conséquences du non-recours aux soins sur les pathologies cardiaques, par exemple, qui s'annoncent importantes ? Il ne faudrait pas que le texte nous bloque, mais je ne pense pas que cela sera le cas.

En outre, il n'est pas question de nous transformer en tribunal. Nous examinerons ce qui a bien fonctionné, mais il s'agit de nous permettre de faire face à une autre épidémie en analysant les défaillances de matériel ou d'organisation des soins, en particulier les tatillonneries administratives qui ont bloqué les initiatives locales. Il faudra repenser une bonne partie du système et nous devons disposer d'un rapport l'analysant sous tous les angles de la manière la plus précise possible. C'est la marque du Sénat.

Mme Laurence Cohen. – Je partage les remarques déjà faites sur le fond et je déplore à mon tour que nous ne puissions pas travailler avec l'Assemblée nationale. En général, les projecteurs sont braqués vers les députés plutôt que vers nous et, s'agissant d'une commission d'enquête, on peut craindre que cela n'alimente le discours questionnant l'utilité du Sénat.

Par ailleurs, ne devrions-nous pas réviser la règle intériorisée consistant à refuser systématiquement les rapports et les bilans de toute sorte ? Comme les gouvernements successifs n'en veulent pas non plus, nous finissons par avoir du mal à évaluer les politiques publiques. Si encore le Gouvernement avait la volonté de faciliter l'élaboration d'un bilan et le travail d'évaluation, ce ne serait pas nécessaire, mais tel n'est pas le cas, et le Sénat s'autocensure en s'interdisant de demander des rapports. Nous sommes donc démunis. À ce titre, la commission d'enquête apparaît comme un outil intéressant.

Nous ne devons pas nous transformer en procureurs, en effet. Personne ne souhaite cela. En revanche, nous devons avoir un esprit critique et nous garder de nous comporter en « béni-oui-oui » comme de mordre le trait en menant un procès à charge. La science évolue : au début nous ne savions rien et nous obtenions de la part des chercheurs des éléments contradictoires ; nous avons ainsi mené des auditions passionnantes, mais qui débouchaient sur une version le matin et son contraire l'après-midi. C'est cela, la science. C'est pourquoi nous appelons à des débats contradictoires et informés ; c'est dans la confrontation des connaissances que l'on peut forger un point de vue universel. Certains, par frilosité, rejettent cette méthode : ayons, quant à nous, l'esprit libre et critique !

Enfin, je partage l'inquiétude de Mme Jasmin quant à la situation de l'outre-mer. Ceux d'entre nous qui ont mené des missions d'information dans ces territoires en sont revenus pleins d'inquiétude sur leur situation sanitaire. Certes, ils ne sont pas identiques, il existe entre eux des différences importantes, mais cela suscite de l'inquiétude. Je pense d'ailleurs que mes collègues ultramarins ont été très calmes et très patients vis-à-vis des politiques menées sans moyens financiers et humains suffisants. La situation, notamment en Guyane, est aujourd'hui terrible. Nous y avons mené une politique suicidaire qui a consisté à laisser courir les choses. J'ai été surprise de constater lundi soir que M. Véran ne semblait pas prendre la mesure de ce qui s'y passe. Or en n'écoutant pas les critiques, on ne peut rétablir la situation dans l'intérêt des populations.

C'est donc le bon moment pour lancer cette commission d'enquête. L'interruption estivale est, certes, regrettable, mais elle ne constitue pas, à mon sens, un problème gravissime.

Mme Michelle Meunier. – Notre discussion est prometteuse, mais je souhaite insister sur le fait que nous ne pourrions pas faire l'économie d'une analyse éthique de la situation. Il est plus facile de trouver des failles techniques, d'identifier des problèmes d'organisation que de porter le regard sur le terrain de l'éthique : pourtant, comment rendre compte du fait qu'une personne de plus de quatre-vingt-dix ans ne bénéficiera pas des soins programmés nécessaires à son état ? Nous pourrions nous aider d'experts en la matière, dont l'apport enrichira nos réflexions.

Mme Véronique Guillotin. – Je suis favorable à la création de cette commission d'enquête. Je regrette un peu le *timing*, c'est vrai, avec ces deux mois d'absence, mais nous saurons faire un travail rapproché et intense pour aboutir à un rapport de qualité. Il est essentiel de faire la lumière sur ce qui s'est passé et, surtout, de tracer des perspectives en

nous appuyant sur les points forts et sur les problèmes rencontrés, afin de mieux nous préparer à une éventuelle autre crise, qu'elle intervienne bientôt ou dans de nombreuses années. Nos travaux déboucheront peut-être sur des propositions à court terme, mais alors il faudra revisiter régulièrement le sujet, car si nous ne rencontrons pas de nouveaux problèmes dans les deux ou trois prochaines années, nous risquons d'oublier, alors que notre pays doit être capable de réagir à des crises d'une telle ampleur.

Je salue l'esprit de la résolution : notre travail doit être critique, car il faut aller chercher ce qui n'a pas fonctionné, sinon il n'aurait pas d'intérêt, mais il doit également être constructif. Nous ne devons pas être un tribunal à charge.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Il est nécessaire d'évaluer la gestion de cette crise. C'est l'approche sage du Sénat que de rechercher les points forts et les points faibles, et d'en tirer non seulement les conséquences, afin de mieux gérer une autre épidémie qui surviendrait, par malheur, mais aussi des leçons sur la gouvernance de notre système de santé. À cette occasion, en effet, beaucoup de nos collègues d'autres commissions ont découvert le fonctionnement des agences régionales de santé (ARS), leur rapport hiérarchique exclusif avec le ministère et leur absence de lien avec le pilote dans le département qu'est le préfet. Il faudra donc examiner comment notre système est gouverné – c'est d'ailleurs prévu dans le texte que nous a présenté le président Milon. C'est aussi important, à mon sens, que la question de la préparation ou de la gestion de la crise.

Qu'en sera-t-il de l'organisation de nos travaux ? Il me semble que la commission d'enquête sera forte de trente-six membres, mais combien de rapporteurs comprendra-t-elle ?

M. Olivier Henno. – Cette commission d'enquête s'imposait. Nous avons vécu une période d'une portée considérable. M. Véran le disait, sa génération aura connu le chômage de masse, la transition écologique, le sida et le Covid-19. Ces événements sont sur le même plan. On n'aurait donc pas compris que le Sénat ne crée pas de commission d'enquête. S'agissant d'être sous les projecteurs, justement, il me semble que le Sénat attire particulièrement l'attention des journalistes lors des commissions d'enquête. Nous sommes alors à égalité avec l'Assemblée nationale, voire un peu au-dessus...

Je partage ce qui a été dit à propos de la nécessaire dimension éthique de nos travaux. Il est remarquable de constater que, à l'exception du Brésil, tous les pays qui ont hésité entre le confinement et la construction d'une immunité collective ont finalement choisi la première solution, qui s'imposait sur le plan éthique. Cette commission d'enquête doit en effet nous permettre, le cas échéant, de faire les mêmes choix face à des problèmes de même portée. Lorsque l'opinion publique aura mesuré l'ampleur de leurs conséquences économiques et sociales, nous aurons en effet besoin d'arguments sanitaires supplémentaires pour avoir le courage de les imposer de nouveau, le cas échéant. Cette commission est donc pertinente en ce qu'elle doit nous permettre de rationaliser nos choix à venir.

M. Daniel Chasseing. – Je suis d'accord pour privilégier un champ large. Il est nécessaire de comprendre la gestion de cette pandémie pour anticiper les prochaines ; il faut tirer les leçons en matière d'action publique pour mieux protéger notre pays à l'avenir et permettre à nos concitoyens de retrouver de la confiance dans la parole publique.

Mme Frédérique Puissat. – Je partage, sur le fond comme sur la forme, les propos tenus. L'enjeu sanitaire est fondamental, mais nous devons également nous pencher sur les éléments relatifs au poids de cette crise sur les comptes sociaux, s'agissant notamment

de la mobilisation de différents dispositifs, comme l'activité partielle. Ceux-ci ont-ils été bien calibrés ? Serons-nous capables, demain, de faire face à une éventuelle deuxième vague en les mobilisant ? Ce questionnement devra être intégré.

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Permettez-moi de vous lire la question que nous a transmise notre collègue Florence Lassarade : Avec l'OPECST, j'ai participé à une réflexion sur l'hésitation vaccinale. Pensez-vous que nos concitoyens adhéreront à cette vaccination, en particulier le personnel en contact avec les résidents d'Ehpad ou avec le public ? Doit-on rendre le vaccin obligatoire, ainsi que celui contre la grippe ? Je voudrais opposer à notre collègue Jomier l'exemple de la Suède.

Mme Jocelyne Guidez. – Il est très important de dresser un bilan. Parviendrons-nous à évoquer l'importance des assistantes de vie et des aidants ? Ils ont vécu des moments très difficiles, on ne leur a pas proposé grand-chose, sinon un répit un peu illusoire – ne les oublions pas !

M. Alain Milon, président, rapporteur. – Nous sommes donc tous d'accord. Je répondrai sur quelques points importants.

Vous avez évoqué le *timing* et la date tardive à laquelle nous lançons cette commission d'enquête, après le début des travaux de celle de l'Assemblée nationale. J'en avais proposé la création dès le 19 mars en Conférence des présidents, recueillant l'accord immédiat des participants. Il a été très vite décidé de porter le nombre de participants à trente-six afin que les plus petits groupes politiques puissent y participer. Ensuite, nous ne souhaitons pas qu'un seul rapporteur soit désigné, il nous a semblé que les groupes les plus importants devaient être représentés. Le président Larcher a donc proposé d'en nommer trois, un désigné par le groupe Les Républicains, un par le groupe de l'Union centriste, un, enfin, par le groupe socialiste et républicain. Le président Larcher a souhaité, à raison, que la proposition de résolution ne soit pas votée en catimini mais par un maximum de sénateurs présents en séance publique au moment du déconfinement, afin de recueillir un écho positif dans la population. C'est pourquoi cette proposition de résolution sera examinée le 30 juin prochain. Cette date présente un autre avantage, certes un peu polémique : à l'Assemblée nationale, beaucoup de questions n'ont pas été posées et beaucoup de celles qui ont été posées ont obtenu des non-réponses. Nous pourrions donc titiller un peu plus les intéressés. Vous le voyez : il n'y a que des avantages à commencer en juillet !

Une commission d'enquête dure six mois, ni plus ni moins, c'est ainsi, même si cette période comprend les mois d'août et de septembre, mais aussi de novembre et de décembre, avec l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale et du projet de loi de finances, sans oublier la deuxième lecture de la loi Bioéthique, qui aura lieu au Sénat sans doute en octobre. Il y aura des collisions d'emploi du temps, nous n'y pouvons pas grand-chose.

Madame Jasmin, il est évident que cette commission d'enquête s'intéressera au territoire national dans son ensemble, en intégrant les outre-mer. Certains de leurs représentants devront d'ailleurs en faire partie.

Madame Cohen, je souhaite que nous ayons toujours l'esprit critique, même si nous ne sommes ni procureurs ni juges, afin de faire le point des conséquences de ce qui s'est passé et de déterminer comment faire autrement et mieux.

Il y aura des moments épiques et des moments médiatiques, c'est ainsi. Nous n'y sommes pour rien, mais nous sommes parfois prisonniers des médias.

À mon sens, pour terminer, nos auditions ne devront pas être à sens unique. Nous avons assisté à des débats intéressants, chacun a le droit de ne pas être d'accord et d'exprimer publiquement son désaccord, mais si la discorde scientifique devient médiatique, elle finit par peser gravement sur la confiance de nos concitoyens. Les discordes sont normales chez les scientifiques, mais elles ne le sont plus quand elles arrivent dans le champ médiatique, comme nous y avons assisté entre Parisiens – je pense à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) – et Marseillais. Je le leur dirai. Il n'est pas normal d'assister à des disputes aussi importantes dans une période de crise aussi grave, au risque de provoquer un déficit de confiance de la population dans les politiques comme dans les scientifiques.

Je compte d'ailleurs, si je devais présider cette commission, proposer des débats, avec des oppositions.

La proposition de résolution est adoptée sans modification.

Proposition de loi portant création d'un fonds d'indemnisation des victimes de la covid-19 - Examen des amendements de séance

M. Alain Milon, président. – Nous examinons maintenant les amendements au texte de la commission de la proposition de loi portant création d'un fonds d'indemnisation des victimes de la Covid-19.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

Mme Corinne Féret, rapporteure. – Je vous ai déjà soumis l'amendement n° 1, visant à préciser les critères de présomption irréfragable de contamination en milieu professionnel ou bénévole et à limiter dans le temps le risque de contamination par le virus responsable de la covid-19 rendant éligible au fonds une personne contaminée en milieu professionnel ou bénévole. Avis favorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.

Article 7

Mme Corinne Féret, rapporteure. – Les difficultés rencontrées dans la mise à disposition de masques, non seulement pour les soignants, mais également pour des agents de l'État plaident pour une participation de l'État au financement du fonds d'indemnisation des victimes de la Covid-19. Je vous propose donc d'émettre un avis favorable à l'amendement n° 2, dont c'est l'objet.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2.

Mme Corinne Féret, rapporteure. – L'amendement n° 3 tend à permettre de rendre la disposition de l'article 7 prévoyant une contribution de la branche accidents du

travail et maladies professionnelles (AT-MP) au financement du fonds recevable au regard des règles posées par le code de la sécurité sociale. Avis favorable.

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

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 1^{er} Critères d'éligibilité à une réparation intégrale des préjudices liés à une maladie consécutive à la Covid-19			
M. DAUDIGNY	1	Champ des bénéficiaires et critères d'éligibilité au fonds d'indemnisation des victimes de la Covid-19	Défavorable
Article 7 Modalités de financement du fonds			
M. DAUDIGNY	2	Participation de l'État au financement du fonds	Défavorable
M. DAUDIGNY	3	Contribution de la branche AT-MP au financement du fonds	Défavorable

Proposition de loi, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les outre-mer - Nomination d'un rapporteur et examen, en deuxième lecture, du rapport et du texte de la commission

M. Alain Milon, président. – Nous devons maintenant examiner la proposition de loi visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les outre-mer. L'examen de ce texte en première lecture au Sénat avait été brutalement stoppé par le recours du Gouvernement au vote bloqué. L'Assemblée nationale l'ayant finalement adopté, ce texte a été inscrit à notre ordre du jour du lundi 29 juin prochain. Je vous propose de désigner deux co-rapporteurs : notre rapporteur de la branche assurance vieillesse, M. René-Paul Savary, ainsi que notre collègue Mme Cathy Apourceau-Poly, qui souhaite poursuivre la démarche entamée par notre ancien collègue, M. Dominique Watrin.

La commission désigne Mme Cathy Apourceau-Poly et M. René-Paul Savary co-rapporteurs de la proposition de loi n° 539 (2019-2020), adoptée avec modification par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les outre-mer.

M. Alain Milon, président. – Nous allons maintenant entendre nos collègues présenter leur rapport.

Mme Cathy Apourceau-Poly, co-rapporteuse. – Dans notre système social, la retraite est le reflet de la carrière. Les faibles revenus issus de la carrière des agriculteurs,

chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole, produisent, sans surprise, de maigres pensions de retraite.

Nos collègues députés André Chassaigne et Huguette Bello entendaient répondre en partie à cette injustice en déposant leur proposition de loi en décembre 2016. Notre ancien collègue Dominique Watrin avait rapporté ce texte au Sénat en première lecture en février 2018 et je tiens ici à saluer son travail au sein de notre commission et son engagement sur ce sujet. Malheureusement, le Gouvernement a utilisé le vote bloqué, prétendument dans l'attente de mesures prochaines. Que de temps perdu pour arriver enfin à cette juste et nécessaire revalorisation des pensions de retraite agricoles ! Nous devrions aboutir maintenant à une adoption définitive garantissant à nos agriculteurs une pension garantie à 85 % du SMIC, contre 75 % aujourd'hui.

Ce texte n'est pas parfait, nous en sommes conscients. Il n'est notamment pas complet, car les conjoints collaborateurs ou aidants familiaux ne sont pas concernés. Ceux-ci, – ou plutôt, celles-ci, car ce sont souvent des femmes – doivent être mieux pris en compte dans les dispositifs futurs. L'inégalité de pension entre les femmes et les hommes du monde agricole ne doit pas sortir renforcée de mesures de justice comme celles que nous nous apprêtons à voter. Il ne faut donc pas prêter à ce texte des vertus qu'il n'a malheureusement pas. S'il permet d'aider les agriculteurs retraités, il ne s'attaque pas à la racine du problème : les faibles revenus tirés de l'ensemble de la carrière. C'est bien cette injustice-là que nous devons nous efforcer de corriger à l'avenir en faisant en sorte que le travail agricole soit enfin rétribué correctement.

Je tiens enfin à souligner les avancées importantes que contient ce texte au bénéfice des départements d'outre-mer. Nous le savons, le mécanisme de complément différentiel de la garantie actuelle à 75 % ne trouve pas à s'appliquer dans ces territoires où les réalités des exploitations agricoles ne satisfont pas aux règles de calcul du dispositif. Nous nous félicitons des adaptations et des dérogations retenues qui permettront l'application de la garantie à 85 %. C'est une question d'égalité. Je tiens également à souligner la volonté de ce texte d'arriver à un déploiement effectif de la complémentaire retraite pour les salariés agricoles, et ce, sur tous les départements, y compris en outre-mer.

M. René-Paul Savary, co-rapporteur. – Je partage l'enthousiasme de ma collègue rapporteure sur l'adoption future de ce texte. C'est un progrès, certes partiel, mais considérable pour ceux qui en seront les bénéficiaires et qui ne sont aujourd'hui pas récompensés à la hauteur de leur travail.

Une pension de 85 % du SMIC sera ainsi garantie aux chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole répondant aux critères de durée d'assurance, c'est-à-dire plus de 1 000 euros. Il s'agit ici d'un relèvement substantiel du dispositif mis en place lors de la réforme des retraites de 2014, qui prévoyait une garantie atteignant progressivement 75 % du SMIC.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit, en outre, un mécanisme d'écèlement, qui a pu être critiqué. Je considère qu'il est légitime : cette prestation différentielle, de solidarité, s'assimile au minimum contributif du régime général, qui fait également l'objet d'un écèlement pour les polypensionnés. Ne sont donc concernés que les chefs d'exploitation dont la carrière est complète et qui ne perçoivent pas d'autres retraites.

Le groupe La République en Marche et le Gouvernement avait retenu le 1^{er} janvier 2022 comme date d'entrée en vigueur du texte, ce qui a fait l'objet de débats – rappelons que l'intention initiale était 2018. Un amendement a été adopté pour permettre une adoption par décret d'une partie de l'article 1^{er} avant 2022. Nous ne sommes pas dupes du dispositif retenu, qui ne doit toutefois pas être un trompe-l'œil. Si beaucoup espèrent une entrée en vigueur avancée à 2021, je tiens à être clair sur les lacunes de coordination que nous avons relevées : quand bien même le Gouvernement en déciderait par décret, cette entrée en vigueur anticipée ne concernerait que les nouveaux retraités de l'Hexagone. Le secrétaire d'État chargé des retraites nous a indiqué toutefois que, si la date devait être avancée, il souhaitait que cela concerne bien l'ensemble des dispositions.

Enfin, et je parle ici également en tant que rapporteur de la branche vieillesse du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), j'appelle votre attention sur le fait que les ressources prévues par le texte initial ne figurent pas dans le texte que nous examinons. Le Gouvernement indique qu'il faudra attendre un prochain PLFSS pour en savoir plus. Ce financement serait issu de la solidarité nationale. Était-il nécessaire de différer cette question et de dissocier une fois de plus le débat sur un dispositif du débat sur son financement, alors même que l'équilibre financier du régime complémentaire obligatoire demeure fragile ? La loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 prévoyait déjà, en effet, un déficit de 91 millions d'euros.

Vous l'avez compris, nous vous proposons d'adopter une position enthousiaste, mais lucide, sur ce texte. Sous les réserves que nous avons pu formuler, nous vous en proposons donc une adoption définitive qui permettra – en 2022 – une revalorisation méritée des retraites des chefs d'entreprise agricoles. Je vous propose donc un vote conforme : mieux vaut tenir que courir !

M. Philippe Mouiller. – J'ai abordé ce sujet lors de la réunion d'une assemblée départementale d'exploitants agricoles en retraite et il m'est apparu que ceux-ci n'ont pas compris que, par ce texte, on ne gérait pas le stock, mais seulement les nouveaux entrants. En matière de communication, nous avons connu la mascarade de l'année dernière et aujourd'hui, on annonce un nouveau texte, dont on ne sait rien du financement et dont les premiers visés se rendront compte qu'il ne les concerne pas. Le paquet sera joli, mais je crains le retour de bâton quand les intéressés découvriront qu'il ne s'agit là que de communication !

M. Dominique Théophile. – Notre satisfaction est mesurée : comme on dit chez nous, *sa ki en bek, pa en fal* ! Ce texte va enfin mettre un terme aux ruptures d'égalité, mais nous serons attentifs, car nous venons de très loin. Il répond à une demande pressante au vu de nos spécificités, notamment dans le domaine agricole. Je suis donc satisfait, mais plus ces mesures s'appliqueront tôt, mieux ce sera.

Mme Catherine Deroche. – Je partage les propos de nos co-rapporteurs, même si le texte est partiel, même si l'on aurait pu être plus précoce. J'ai été irritée de voir deux députés du groupe LREM diffuser dans mon département des communiqués dans la presse locale affirmant que le Gouvernement se préoccupait des retraités agricoles. Ce n'est, certes, pas le premier texte issu d'une proposition de loi du Sénat que l'on aura refusée pour ensuite la récupérer et communiquer. C'est lassant !

Mme Monique Lubin. – Un tiens – même un petit tiens – vaut mieux que deux tu l'auras ! Nous suivons les co-rapporteurs, mais je partage ce que viennent de dire Catherine Deroche et Philippe Mouiller. J'insiste, en outre, sur la situation faite aux femmes,

qui passent une fois de plus à la trappe. Je suis fille de petits agriculteurs ; ma mère a travaillé bien plus que mon père, c'était alors le sort des femmes – ça l'est encore largement – dans les familles d'agriculteurs : elles devaient tout faire en même temps, élever les enfants, s'occuper de la ferme, etc. Elles sont pourtant toujours les parents pauvres et, une fois de plus, elles sont exclues de ce dispositif. Nous allons voter ce texte, mais je trouve que cela fait beaucoup.

Mme Victoire Jasmin. – Il est important que nous puissions poursuivre ce travail qui a été retardé après avoir été bloqué en recourant à l'article 44, alinéa 3, de la Constitution. Aujourd'hui, il faut avancer, même si ce n'est que pour 2022. Sur nos territoires d'outre-mer, l'agriculture est un secteur important, d'autant que l'on nous engage à développer les circuits courts et que nous souffrons d'un chômage important. Nous devons donc avancer pour que les jeunes puissent prendre le relais de leurs parents ; il faut donc rendre attractif le secteur, les jeunes doivent ainsi pouvoir constater que leurs parents ont une retraite digne.

Mme Laurence Cohen. – Les interventions montrent que nous sommes tous lucides et que nous nous exprimerons sur les points évoqués. La force du Sénat est de ne pas s'opposer à un petit plus ; il faut suivre le chemin, souligner les manques et examiner la situation – terrible – de ceux qui ne vont pas en bénéficiant et qui sont aujourd'hui en retraite. Monique Lubin l'a dit, nous avons travaillé, avec la délégation au droit des femmes, sur les agricultrices, dont la situation est plus dramatique encore. Nous devons poursuivre ce travail et, en outre, porter ensemble les problématiques propres aux territoires d'outre-mer.

M. Martin Lévrier. – Je rejoins M. Savary dans son enthousiasme modéré. De fait, ce texte va beaucoup moins loin que notre projet de réforme des retraites, qui a été arrêté en raison de l'épidémie de Covid-19. La polémique politique ne m'intéresse pas, mais je vous rappelle que si le Gouvernement a déclenché un vote bloqué il y a deux ans, c'était avec l'accord de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et des Jeunes agriculteurs, qui préféreraient alors le projet de réforme des retraites. Le véritable problème, c'est que ce dernier texte n'est pas passé.

Mme Cathy Apourceau-Poly, co-rapporteuse. – M. Chassaigne l'a dit, il s'agit d'une œuvre collective qui ne nous satisfait pas entièrement. Mme Lubin a raison, le fait que les conjoints ne soient pas pris en charge est un souci. En outre, il persiste une fausse note, une divergence, au sujet de l'écèlement : je ne suis pas d'accord avec cette mesure. Mon groupe considère que les agriculteurs qui ont travaillé dans d'autres domaines sont ceux qui ne s'en sortaient pas, qui n'avaient pas une épouse qui apportait un salaire complémentaire, et qui avaient besoin, tout en travaillant sur leur exploitation, de dégager plus de revenus. Ce sont 100 000 agriculteurs qui seront ainsi victimes de cette mesure.

Au total, ce texte n'est pas parfait, mais il constitue une avancée, pour les agriculteurs ultramarins et pour les chefs d'exploitation agricole, dont la pension est très inférieure à ce qu'elle devrait être.

M. René-Paul Savary, co-rapporteur. – Il faut en effet dissocier le flux et le stock. Les chefs d'exploitation à carrière complète qui sont aujourd'hui retraités seront revalorisés par rapport au SMIC pour 2022. Dans l'état actuel du texte, la revalorisation interviendra donc au plus tôt au 1^{er} janvier 2022. Les agriculteurs qui prendront leur retraite à ce moment-là – le flux – bénéficieront du texte dès 2021. Nous avons relevé ces anomalies et nous en avons fait part au ministre, qui nous a répondu qu'il prendrait une circulaire pour donner instruction à la Mutuelle sociale agricole (MSA) et à la retraite complémentaire obligatoire (RCO) de traiter le stock avant 2022, si le décret était pris. Cette manière de faire

traduit bien l'impertinence de ce gouvernement par rapport aux parlementaires : une circulaire est ainsi considérée comme supérieure à un texte de loi. Celui-ci est très intéressant, mais il nous est, en outre, recommandé de ne pas l'amender, et, si nous avions la mauvaise idée de le faire quand même, aucune commission mixte paritaire n'a été programmée dans la session extraordinaire de juillet ! Je vous conseille donc de ne pas prendre d'engagement envers les retraités actuels, car nous ne savons pas quand le décret sera pris. On nous explique que la MSA peinerait à instruire les dossiers des polypensionnés, car ceux-ci seraient trop compliqués. Imaginez-vous qu'un organisme tenu par les organisations représentatives ne répondrait pas à la pression des agriculteurs ? Son président nous l'a confirmé, ainsi que les représentants syndicaux : la MSA est parfaitement capable de calculer l'écrêtement, que l'on cesse de nous faire croire le contraire !

Pour les agriculteurs dans les outre-mer, c'est également une avancée, mais pour 2022. Leur situation est particulière : ils n'atteignent pas une durée suffisante, ils travaillent sur de petites surfaces, ils exercent d'autres activités. Ils bénéficieront d'une bonification de durée pour aller jusqu'à 85 %. Là encore, ne le claironnez pas trop vite : ce sera difficile avant 2022. Le ministre affirme vouloir faire des efforts, nous verrons.

Nous avons une divergence sur le minimum contributif qui existait dans le régime agricole et qui portait sur le différentiel base plus complémentaire et dont il me semble normal qu'il soit fondé sur les mêmes bases que le minimum contributif du régime général.

Enfin, contrairement à ce que dit M. Martin Lévrier, le projet de loi sur les retraites concernait seulement le flux et pas le stock. L'avancée de ce texte est donc significative, puisque les retraités actuels seront pris en compte, certes pas assez vite et pas tous. Je vous invite donc à le soutenir.

EXAMEN DES ARTICLES

M. Alain Milon, président. – Nous en venons à l'examen des articles.

Articles 1^{er} et 1^{er} bis

Les articles 1^{er} et 1^{er} bis sont successivement adoptés sans modification.

Article 2 (supprimé)

L'article 2 demeure supprimé.

Articles 3 et 4

Les articles 3 et 4 sont successivement adoptés sans modification.

Article 5 (supprimé)

L'article 5 demeure supprimé.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

Projet de loi organique et projet de loi ordinaire relatifs à la dette sociale et à l'autonomie - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Alain Milon, président. – Nous examinons maintenant le rapport de notre rapporteur général, Jean-Marie Vanlerenberghe, sur le projet de loi organique et le projet de loi ordinaire relatifs à la dette sociale et à l'autonomie.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Nous devons tout d'abord définir le périmètre des deux projets de loi relatifs à la dette sociale et à l'autonomie. Je vous propose d'en rester à un périmètre qui inclurait, d'une part, les mesures relatives au transfert de la dette sociale à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et à la gestion par cette caisse des moyens qui lui sont alloués à cette fin et les mesures dont l'objet direct est d'assurer l'extinction de cette dette à bonne date, et d'autre part, la structuration de la gestion du risque de perte d'autonomie au sein de la sécurité sociale, les modalités de son examen en projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) et l'information du Parlement en la matière. À l'inverse, les mesures générales sur les ressources de la sécurité sociale – cotisations, contributions, taxes affectées, compensation par l'État des pertes de recettes, etc. – dépassent ce périmètre et pourront être examinées lors du prochain PLFSS.

Il en est ainsi décidé.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Si les deux projets de loi que nous devons examiner sont brefs, ils n'en sont pas moins très lourds par leur impact sur les comptes de la sécurité sociale. Ils comportent deux volets très distincts : d'une part, l'organisation de nouveaux transferts massifs de dette « sociale » à la Cades et, de ce fait, la prolongation de l'existence de cette caisse jusqu'en 2033 au lieu de 2024, et, d'autre part, diverses dispositions relatives à l'autonomie, qu'il est proposé d'ériger en risque et en branche de la sécurité sociale, qui serait gérée par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Cette caisse serait, de plus, dotée d'une fraction de contribution sociale généralisée (CSG) actuellement affectée à la Cades à compter de 2024.

La crise actuelle a un impact très fort sur les comptes de la sécurité sociale. Par une cruelle ironie, alors qu'il y a un an à peine, nous croyions atteindre l'objectif du retour à l'équilibre, les dernières prévisions du Gouvernement font craindre un déficit de 52 milliards d'euros en 2020 – le précédent record, en date de 2010, s'établissait à 28 milliards d'euros.

Tous les fondements sur lesquelles reposait la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2020 ont été chamboulés : niveau des recettes, niveau de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam), solde des branches, découvert de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos), etc. Néanmoins, le Gouvernement n'a pas estimé nécessaire de déposer un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale qui nous aurait permis de faire le point et de réviser la trajectoire.

C'est la fragilisation de la trésorerie de l'Acos qui nous vaut le dépôt des deux projets de loi que nous examinons aujourd'hui. Le Gouvernement a porté par décret l'autorisation de découvert de l'Acos de 39 à 70 milliards d'euros, puis à 95 milliards d'euros. Mais il s'agit d'un niveau difficilement soutenable, qui pourrait rendre délicate la gestion de l'organisme d'ici à la fin de l'année. D'où la nécessité de soulager la trésorerie de

l'agence au moyen de transferts massifs à la Cades qui se montent à 136 milliards d'euros, soit plus la moitié de la dette totale transférée à ce jour à la Cades depuis sa création, en 1996.

Cette somme, qui s'ajouterait aux quelque 89 milliards d'euros de dette restant à amortir d'ici à la fin de l'année 2019, se décompose en trois parties : 31 milliards d'euros correspondant aux déficits passés de différents régimes, accumulés de 2011 à fin 2019 ; 92 milliards d'euros destinés à apurer les déficits à venir des exercices 2020 à 2023 ; et 13 milliards d'euros au titre du financement d'un tiers de la dette hospitalière. En conséquence, l'échéance d'extinction de la dette sociale en 2024, jusque-là maintenue par le Gouvernement, n'a plus de sens et l'article 1^{er} du projet de loi organique propose donc de la repousser au 31 décembre 2033.

Outre ces transferts massifs, qui seront étalés entre 2020 et 2024, l'article 3 du projet de loi ordinaire prévoit, ici aussi pour soulager la trésorerie de l'Acoss, un versement unique et intégral avant le 31 juillet 2020 de la part de la soulte du régime spécial des industries électriques et gazières (IEG) gérée par le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) pour le compte de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). Ce versement, qui devait légalement se faire à partir de cette année, mais aurait pu être échelonné, est précipité pour participer au rétablissement de la trésorerie de l'Acoss.

Le projet prévoit une poursuite des versements annuels du FRR à la Cades. Ceux-ci, prévus à hauteur de 2,1 milliards d'euros jusqu'en 2024, seraient prolongés à hauteur de 1,45 milliard d'euros par an à partir de 2025, sans date limite. Si ces prélèvements sont légitimes au regard des déficits vieillesse transférés, la question des missions attribuées au FRR se pose sur le long terme. Le montant du fonds à l'issue de ces opérations dépendra étroitement des conditions de marché. Pour information, selon l'administration du FRR, la plupart des scénarios aboutissent à un solde final compris entre 6 et 10 milliards d'euros. Je vous proposerai seulement un amendement de coordination.

Sur le volet autonomie, la proposition initiale du Gouvernement, assez modeste, est répartie sur trois articles. L'article 4 du projet de loi ordinaire rouvre le chantier d'une prise en charge unifiée du soutien à l'autonomie en prévoyant la remise au Parlement, en septembre prochain, d'un rapport sur les conditions de création d'un cinquième risque ou d'une cinquième branche de sécurité sociale. L'article 2 du projet de loi organique crée une nouvelle annexe aux lois de financement de la sécurité sociale présentant les dépenses publiques liées à l'autonomie, leur évolution ainsi que les prévisions de dépenses. Leur périmètre est élargi à tous les acteurs qui y concourent – la sécurité sociale, mais aussi l'État et les départements. La seule mesure financière concrète est à la fois tardive et partielle : elle figure à l'article 2 du projet de loi ordinaire et consiste à transférer à la CNSA, à compter de 2024, une fraction de 0,15 point de CSG – soit 2,3 milliards d'euros – actuellement perçue par la Cades. De manière paradoxale, le projet de loi prévoit donc de diminuer les ressources de la caisse au moment où il lui confie 136 milliards d'euros de dette supplémentaire. Cette mesure aurait pour effet de prolonger la durée d'amortissement de la dette sociale d'une quinzaine de mois.

Un rapport, une annexe au PLFSS, et le transfert d'une ressource dans quatre ans : telles étaient les réponses du Gouvernement à la crise du secteur médico-social, après l'épidémie de covid-19. L'exposé des motifs prévoit toutefois des concertations destinées à trouver des pistes de financement à plus court terme.

Mais nos collègues députés n'ont pas attendu : ils ont voté la création d'un cinquième risque et d'une cinquième branche de la sécurité sociale et en ont confié la gestion à la CNSA.

Mon analyse sur ces différentes propositions est la suivante.

Sur l'autonomie d'abord, le rapporteur de l'Assemblée nationale évoque à propos de la création du nouveau risque et de la nouvelle branche une « naissance historique », qu'il qualifie même de « vertigineuse ». Le ministre, hier, a été plus modeste en parlant d'une « première pierre ». Ne légiférons pas avec la tête qui tourne. Historiquement, la politique d'aide à l'autonomie est une politique d'aide sociale, donc gérée par les collectivités. L'allongement de la durée de la vie en a multiplié les bénéficiaires. De nouvelles ressources ont dû être créées. L'empilement des dispositifs et le croisement des financements rendent le système complexe et la dépense publique difficile à piloter. Nous n'en avons d'ailleurs qu'une vue tronquée : elle mobilise environ 66 milliards d'euros d'argent public chaque année, mais seule une vingtaine de milliards transite par la LFSS.

Rendre cette politique plus clairement assurantielle et élargir l'horizon du Parlement peut contribuer à la rendre plus efficace. C'est l'objectif de la création d'un cinquième risque et d'une nouvelle annexe au PLFSS.

Reste la question de savoir qui doit gérer ce risque. Y répondre avant de disposer du rapport chargé de faire des hypothèses à ce sujet est peut-être prématuré... Et d'importantes questions restent en suspens, notamment celle qui est relative au rôle que les départements conserveront dans une organisation centralisée imitée des autres branches de la sécurité sociale. L'exposé des motifs du texte se veut rassurant : il précise que les pistes de réforme ouvertes par le rapport respecteront l'intervention des départements et des communes, dont « la libre administration a vocation à être garantie »... Mais le plus dur reste à faire. Ce dont nous avons le plus besoin, ce sont de nouveaux moyens financiers et d'une nouvelle culture de la prise en charge du grand âge. Il faut revoir l'organisation de cette prise en charge.

En ce qui concerne la dette sociale, l'ampleur des transferts proposés et du report de la date d'extinction de la Cades nous invite à nous reposer la question fondamentale formulée par le professeur Pellet jeudi dernier : considérons-nous toujours qu'il appartient à chaque génération de financer sa propre protection sociale, ce qui suppose d'apurer complètement une éventuelle dette ? Ou bien prenons-nous acte de notre échec en léguant notre dette aux générations futures ?

Dans ce dernier cas, il faudrait transférer à l'État la totalité de la dette sociale, ne plus rembourser que ses intérêts et consacrer dès à présent à un autre usage les ressources dévolues à l'amortissement du capital. Mais il faudrait aussi assumer la rupture du pacte entre les générations.

En revanche, si, comme je vous le propose, nous conservons l'ambition de ne pas faire payer le prix de notre protection sociale à nos enfants, nous devons nous montrer cohérents et nous donner les moyens d'atteindre enfin cet objectif. À cette fin, plusieurs questions se posent.

Tout d'abord, les nouveaux transferts envisagés à la Cades sont-ils bien tous légitimes ? La réponse me semble aller de soi pour ce qui concerne les déficits passés. Avec Jean-Noël Cardoux, j'ai déjà souligné à plusieurs reprises qu'il était malsain d'accumuler des

déficits au sein de l'Acoss au risque de se retrouver, à l'extinction de la Cades, avec une dette équivalente à celle qui avait motivé la création de la caisse. Même si le transfert proposé est le fruit de circonstances exceptionnelles, il doit donc être accepté.

Je pense, de la même façon, que les déficits à venir des années 2020 à 2023 ne se distinguent pas, par nature, des déficits liés à de précédentes crises économiques qu'il n'a jamais été question de confier à l'État – bien que la sécurité sociale n'en ait pas été responsable. Il est donc normal de les transférer à la Cades. Sinon, une partie de notre dette sociale sera bel et bien transmise aux générations suivantes. À mon sens, l'équilibre de la sécurité sociale doit être atteint sur un cycle économique, au cours duquel les bonnes années permettent de financer les mauvaises.

Je crois, en revanche, que la situation actuelle et l'impérieuse nécessité d'améliorer au plus vite les comptes sociaux doivent nous permettre de tordre le cou à la doctrine du chacun chez soi, qui faisait que l'État ne compensait plus les mesures de baisses de recettes sociales qu'il décidait, voire qui lui permettait de piocher dans la caisse quand il la croyait pleine en diminuant sans raison les flux de TVA... Nous devons donc veiller à limiter les déficits à venir de la sécurité sociale en exigeant la compensation de toutes les mesures impactant ses comptes qui figureront dans le plan de relance, voire en revenant sur les non-compensations décidées ces deux dernières années sur le fondement d'hypothèses financières périmées.

En revanche, je pense qu'il est illégitime de transférer à la Cades le financement d'un tiers de la dette hospitalière, qui devrait incomber à l'État. Les hôpitaux n'appartiennent pas à la sécurité sociale. De plus, l'essentiel de la dette hospitalière provient d'investissements immobiliers. Cela n'a donc rien à voir avec le financement des déficits de la sécurité sociale. Qu'aurons-nous demain au sein de la Cades sur la base d'un tel précédent ? Et jusqu'à quand maintiendrons-nous en vie cette caisse provisoire ? Je vous proposerai donc un amendement afin d'annuler ce transfert.

Plus fondamentalement, l'extinction de la dette sociale suppose de cesser d'accumuler des déficits. Le schéma que je vous propose est le suivant. Les PLFSS offrent, dans une annexe soumise au vote du Parlement, une vision sur cinq ans des comptes de la sécurité sociale, de l'année en cours à l'année n+4. À l'avenir, la somme des soldes consolidés des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) sur ces cinq années devra être positive ou nulle. Cela est à la fois contraignant et souple. De plus, il est prévu que, en cas de circonstance exceptionnelle au sens du traité européen de 2012, comme l'actuelle crise de la covid-19, ce délai pourrait être étendu jusqu'à dix ans. Mais dans tous les cas, chaque génération devra assumer le financement de sa protection sociale. Il reviendra au Haut Conseil des finances publiques et au Conseil constitutionnel de juger de la sincérité de la trajectoire présentée dans les PLFSS successifs.

Cette discipline collective devra commencer dès que nous serons sortis de la crise actuelle. Puisque la Cades devra absorber les déficits prévus jusqu'en 2023, je vous propose d'instaurer cette règle d'or à compter du PLFSS pour 2025, qui fera apparaître une trajectoire pour les années 2024 à 2028. Ce n'est que de cette façon que nous pourrions sortir de la perpétuation sans cesse renouvelée du « trou » de la sécurité sociale.

C'est en raison de l'instauration de ce garde-fou que, par souci d'équilibre, je vous propose de conserver la dérivation d'une fraction de CSG vers la CNSA à partir de 2024,

même si, sur le plan des principes, je considère qu'il n'est pas satisfaisant de consacrer à des dépenses courantes, aussi légitimes soient-elles, les sommes dévolues au remboursement de la dette.

M. Jean-Noël Cardoux. – Je remercie notre président et notre rapporteur. Après avoir longuement échangé, nous sommes sur la même longueur d'onde, à quelques détails près.

Vous avez rappelé avec justesse que nous avons formulé de nombreuses mises en garde à l'occasion d'auditions et d'examen des PLFSS successifs. Si notre dette publique n'avait pas été de 100 % du PIB – mais plutôt à 60 % comme en Allemagne –, nous aurions eu plus de marges de manœuvre pour faire face aux conséquences de la crise de la covid-19.

Notre commission est unanime pour protester contre le maintien à la charge de la sécurité sociale des cadeaux faits par l'État – notamment les 2,5 milliards d'euros post-crise des « gilets jaunes » qui n'ont jamais été remboursés par l'État, en dépit des tergiversations de M. Darmanin. Mais c'est un exercice qui est malheureusement devenu banal.

Mon groupe soutient sans réserve la proposition de notre rapporteur général d'instaurer une règle d'or, assortie toutefois de souplesses.

Nous soutenons votre proposition de ne pas accepter le transfert de la dette hospitalière. Comme je l'ai dit hier au ministre, la Cades risque de se transformer en auberge espagnole !

Le chantier de l'autonomie est lancé, mais c'est une fois de plus de l'affichage ! De surcroît, c'est une aumône : 1 milliard d'euros prévu pour la CNSA en fin d'année, c'est moitié moins que le produit annuel de la journée de solidarité ! C'est se moquer du monde. En outre, je m'interroge : la CNSA est-elle vraiment le bon outil pour porter cette réforme ? Nous avons auditionné à deux reprises sa présidente, Mme Marie-Anne Montchamp – qui fut pionnière de la création de ce cinquième risque. Son discours s'est légèrement infléchi entre ces deux auditions : lors de sa deuxième audition, elle plaidait *pro domo*...

Cela fait des années que l'on nous annonce cette réforme. Est-il sérieux de décaler son financement à 2024 ? Les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) doivent être rénovés, les services de soins à domicile (SSAD) sont en détresse : il y a urgence ! Il n'est pas question d'attendre si longtemps.

Puisque nous avons décidé de supprimer le transfert de la dette hospitalière, affectons d'ores et déjà, à titre transitoire, 0,15 point de CSG au financement de l'autonomie, peut-être *via* la CNSA dans un premier temps, et reportons au PLFSS, avec le recul suffisant, l'examen de la création d'une cinquième branche par répartition de fonds issus des quatre autres branches de la sécurité sociale. L'autonomie fait en effet partie des objectifs de la sécurité sociale et les branches maladie et vieillesse peuvent très bien s'occuper aussi des problèmes d'autonomie. Je ne suis pas convaincu de l'utilité de créer une cinquième branche qui, par définition, sera déficitaire. Nous devons y travailler. Le bon interlocuteur ne sera pas nécessairement la CNSA. Les fonds alloués sont aujourd'hui insuffisants : certaines études font en effet apparaître un besoin de financement de l'ordre de 8 milliards d'euros annuels, qui de surcroît augmenterait dans les prochaines années avec le vieillissement de la population, pour atteindre 10, voire 15 milliards d'euros. La mission d'information animée

notamment par notre collègue Bernard Bonne est prête à faire des propositions, y compris sur la dimension assurantielle.

Nous ne donnerons pas de chèque en blanc sur ce texte : mon groupe n'est pas convaincu par la démarche du Gouvernement et nous présenterons des amendements en séance, notamment sur l'emploi du 0,15 point de CSG.

M. Yves Daudigny. – Je tiens à partager avec vous mon incompréhension face à ce moment parlementaire au cours duquel nous examinons simultanément deux textes qui créent – et c'est un évènement historique – une cinquième branche de la sécurité sociale et qui organisent le traitement d'une dette exceptionnelle – de l'ordre de 130 milliards d'euros – liée notamment à la crise sanitaire récente.

La création de cette cinquième branche sera historique, si le financement est prévu, si la gouvernance est précisée, si la transversalité est sauvegardée, etc. Le ministre nous a invités hier à « prendre la balle au bond », mais un tel sujet aurait mérité un texte propre ou d'être inséré dans un PLFSS, afin de lui donner la solennité qu'il mérite et nous permettre d'avoir une discussion complète. Mon groupe est favorable sans réserve à la création de cette cinquième branche et à la prise en compte de la perte d'autonomie sans distinction d'âge ni de cause : c'est une bonne nouvelle, mais tout reste à faire.

S'agissant de la prise en compte des déficits, je salue le travail de notre rapporteur général, sa cohérence et ses efforts pour défendre le projet du Gouvernement. Mais je ne partage pas son analyse et mon groupe votera contre cette partie du texte. La crise sanitaire et économique sans précédent que nous connaissons justifie que le déficit créé soit pris en charge par la solidarité nationale la plus large. Des organisations syndicales, des économistes, le Haut Conseil pour le financement de la protection sociale abondent aussi en ce sens. Il n'y a aucun obstacle à la mise en œuvre d'une telle proposition, car la dette ne coûte rien aujourd'hui et la Banque centrale européenne (BCE) devrait maintenir des taux bas pendant encore plusieurs années – sauf à provoquer un cataclysme économique et financier en Europe.

De surcroît, notre proposition présente de nombreux avantages puisque les recettes que nous consacrons au remboursement de la dette – plusieurs dizaines de milliards chaque année – pourraient permettre de bâtir un nouvel équilibre financier de la sécurité sociale qui prenne en compte les besoins nouveaux : modernisation des hôpitaux, augmentation des ressources pour la santé, financement de la perte d'autonomie, investissements indispensables. Ainsi, nous n'aurions plus de nouveau déficit à traiter, alors que votre solution recrée du déficit. À situation exceptionnelle, réponse exceptionnelle. Notre solution n'est pas déraisonnable, elle n'a pas d'inconvénient et beaucoup d'avantages. Elle aurait mérité d'être étudiée avec beaucoup d'attention.

M. Olivier Henno. – Je salue le travail, sage et équilibré, de notre rapporteur. À chaque fois – en 2017, lors de la crise des « gilets jaunes », à nouveau aujourd'hui –, nous complexifions la tuyauterie du PLFSS. Je salue la recherche d'une règle d'or. Le professeur Pellet nous l'a dit : il est inadmissible de faire peser sur les générations futures le versement de prestations sociales qui sont des salaires différés. Lors de son audition, le ministre a eu la franchise de ne pas argumenter sur la cohérence ou la pertinence du dispositif, mais seulement sur l'urgence. Cela me rappelle le sapeur Camember !

Sur l'autonomie, la méthode est quelque peu baroque et désagréable pour les parlementaires que nous sommes. Cette réforme est attendue depuis longtemps. Elle a été

reportée à plusieurs reprises. Lors de son audition sur le projet de loi Bioéthique, le professeur Jean-François Delfraissy nous avait dit : « dans ce pays, on meurt mal » et nous l'avons vérifié à l'occasion de cette crise de la covid-19. Je suis partagé : les grandes avancées n'ont pas toujours eu lieu dans une grande solennité, elles sont parfois le fruit d'un accident, d'une conjoncture. Cela fait longtemps que nous attendons cette avancée. Aujourd'hui elle se heurte au Ségur de la santé. Mais faut-il boudier notre plaisir pour autant ? Je n'en suis pas certain. Il faut parfois saisir les occasions. Peut-on s'opposer sur le fond ? Je ne le pense pas. C'est un premier pas important, une avancée pour nos aînés.

M. Philippe Mouiller. – Je salue aussi cette initiative de création de cette cinquième branche, même si la méthode est contestable. Le Gouvernement fait miroiter des espoirs à certaines catégories, mais malheureusement le contenu, notamment financier, n'est pas au rendez-vous et cela risque de créer des difficultés et des frustrations.

Nous devons avoir conscience de l'importance du chantier qui est devant nous : il concerne le grand âge, mais aussi le handicap et la maladie. Le monde du handicap s'interroge et ne souhaite pas être traité par tranche d'âge, le handicap s'inscrit dans un parcours de vie.

L'enjeu financier est certes fondamental, mais il est loin d'être le seul. Nous devons également penser la réorganisation – simplification, décentralisation, etc. – de la prise en charge, dans un dialogue permanent entre l'État et les collectivités directement concernées qui doivent être profondément associées à la réforme. Nous avons publié un rapport à ce sujet en 2014 : il est encore temps d'en tirer les enseignements. Ce sera le sens de mes amendements. Et n'oublions pas les aidants qui sont terriblement absents du texte qui nous examinons aujourd'hui.

Le chantier de la prestation de compensation du handicap (PCH) doit également être ouvert, afin d'aller vers une complète remise à plat. Des travaux sont en cours, mais nous sommes en attente de ses conclusions, au-delà des bonnes intentions. Il faut aussi mettre fin aux barrières d'âge. Quelque 35 millions de personnes pourraient être concernées. Nous devons avoir des débats autour du reste à charge zéro, de l'accès aux droits, de la gouvernance, en lien avec le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH).

Je ne peux que saluer cette initiative, mais je suis inquiet sur les mesures et la méthode et resterai vigilant sur ses effets attendus par les acteurs du secteur.

Mme Laurence Cohen. – Je partage le diagnostic posé par notre collègue Jean-Noël Cardoux. Mon groupe n'est pas favorable à la création d'une cinquième branche. La sécurité sociale a été créée pour nous accompagner de la naissance à la mort : la branche maladie peut donc tout à fait prendre en charge la perte d'autonomie.

Je m'interroge aussi sur la méthode du Gouvernement, marquée par la précipitation et le mélange des genres entre dette sociale et autonomie. Cette crise sanitaire sans précédent a considérablement accru le déficit de la sécurité sociale. Pourquoi un budget spécifique covid-19 n'a-t-il pas été établi pour éponger cette dette exceptionnelle ? La crise de 2008 avait généré un déficit pour la sécurité sociale de l'ordre de 30 milliards d'euros, loi du déficit de 50 milliards d'euros lié à la crise de la covid-19.

Nous devons nous réinterroger sur les difficultés de la sécurité sociale et notamment son manque de recettes lié aux mesures d'exonération de cotisations sociales

auxquelles nous nous sommes toujours opposés. Il faut réduire les exonérations de cotisations sociales et élargir l'assiette du financement en soumettant aux cotisations sociales les revenus financiers des entreprises.

S'agissant de la perte d'autonomie, Philippe Mouiller a raison d'y voir une question de société. Nous avons tous été touchés par la situation des personnes âgées en Ehpad et à domicile pendant la crise de la covid-19. M. Pascal Champvert, président de l'association des directeurs au service des personnes âgées (AD-PA), que nous avons auditionné, a partagé avec nous des pistes de réflexion. Nous devons bâtir un service public de l'autonomie et de l'accompagnement au sein de la branche maladie, qui concernerait aussi les personnes en situation de handicap. Il relèverait de la sécurité sociale, mais serait organisé au niveau départemental. N'oublions pas l'accompagnement à domicile, dans la lignée des travaux de notre commission. Nous devons offrir un accompagnement digne et éthique, avec des personnels formés et bien rémunérés. Aujourd'hui ces personnels nous appellent à l'aide. La réponse du Gouvernement n'est pas à la hauteur : c'est pourquoi nous voterons contre.

Mme Michelle Gréaume. – Si l'on demande à nos concitoyens ce qu'est la dette sociale, on risque d'être très surpris... Le Sénat doit clarifier ce que l'on met dans la dette sociale. On y retrouve les dépenses non prévues de la crise de la covid-19, mais aussi les mesures politiques du Gouvernement qui ne sont pas compensées par l'État – comme les exonérations de cotisations patronales sur les bas salaires ou la prime des « gilets jaunes » – et l'investissement des hôpitaux. On en met trop dans la dette sociale et on trompe le citoyen français ! Le Sénat doit clarifier les choses sur la dette réelle de la sécurité sociale, car aujourd'hui les Français se sentent culpabilisés.

M. René-Paul Savary. – C'est un texte confus, au départ financier, qui devient sociétal. Les précédents gouvernements ont tous buté sur la question de l'autonomie : un gouvernement de droite avait renoncé à sa réforme en raison de la crise financière de 2008, un gouvernement de gauche avait considéré, avec lucidité, que les difficultés financières étaient trop importantes. Aujourd'hui, les difficultés financières s'aggravent, mais néanmoins la réforme est lancée... Je n'aime pas les choses confuses : soit c'est un texte financier, soit c'est un texte sociétal.

Je suis favorable à la prise en charge de l'autonomie, mais pas forcément sous la forme de la création d'une nouvelle branche de la sécurité sociale. Les propositions de notre collègue Yves Daudigny ne sont pas inintéressantes et méritent d'être examinées. Le Gouvernement semble s'être fait déborder et se retrouve désormais avec la création d'une nouvelle branche de la sécurité sociale, pilotée par la CNSA. Je ne suis, à ce stade, ni pour ni contre, mais évitons le fonctionnement en silo qui n'a pas fait ses preuves durant cette crise : on a vu la mauvaise articulation entre le sanitaire et le médico-social... Nous devons faire tomber les barrières d'âge. Le système est trop compliqué aujourd'hui : l'allocation aux adultes handicapés (AAH) est versée par l'État, la prestation de compensation du handicap (PCH) relève du département et l'allocation personnalisée à l'autonomie (APA) est du ressort soit du département soit de la caisse d'assurance vieillesse selon le niveau de perte d'autonomie.

Le dispositif proposé n'est cohérent ni sur le plan financier ni sur le plan sociétal. Les choses doivent être clarifiées. L'annonce d'un financement repoussé à 2024 me laisse à penser qu'il s'agit d'un coup politique.

M. Daniel Chasseing. – Permettez-moi de revenir quelques instants sur le point précédent de notre ordre du jour : je suis très favorable à l’augmentation des petites retraites agricoles à hauteur de 85 % du SMIC. C’est une mesure très attendue par les agriculteurs qui font un travail ingrat, difficile et mal reconnu.

S’agissant de la dette sociale, 29 milliards d’euros avaient été transférés à la Cades en 2010 à la suite de la crise financière. Je suis donc favorable au transfert qui nous est proposé aujourd’hui. S’agissant toutefois du transfert des 13 milliards d’euros de dette hospitalière, je suis partagé entre l’avis de notre rapporteur général et celui du ministre qui faisait valoir qu’avec un Ondam qui avait progressé de moins de 2 % par an entre 2012 et 2016 – au lieu des 4 % qui auraient été nécessaires –, les hôpitaux n’avaient eu d’autre choix que d’emprunter. Je vais donc poursuivre ma réflexion sur ce sujet.

Je suis favorable à la création d’un cinquième risque : cette réforme avait été annoncée par le gouvernement Jospin, puis repoussée en 2008 en raison de la crise internationale. La loi du 28 décembre 2015 relative à l’adaptation de la société au vieillissement n’avait rien apporté en dehors de la reconnaissance des aidants et des améliorations concernant le GIR 1. Certes, cette réforme arrive alors que nous connaissons des difficultés financières, mais la crise de la covid-19 a montré les grandes fragilités du maintien à domicile. Les personnes qui assurent ce maintien à domicile perçoivent en moyenne 900 euros par mois, elles sont souvent à temps partiel, dans des emplois précaires et sous-payés. Il faut aussi renforcer le taux d’encadrement dans les Ehpad. Lorsqu’il était ministre de la santé en 2006, notre collègue Philippe Bas avait annoncé l’objectif d’un encadrant pour une personne hébergée dans les cinq ans, or ce ratio n’est aujourd’hui que de 0,6 ! La revalorisation des salaires devrait aussi avoir lieu dans le cadre du Ségur de la santé. La formation doit être développée, avec notamment la validation de l’acquis de l’expérience (VAE) et l’apprentissage. Enfin, nous devons nous pencher sur le reste à charge en Ehpad.

S’agissant des moyens financiers, je rejoins l’analyse de notre collègue Jean-Noël Cardoux : nous ne pouvons pas attendre 2024 pour avoir 2 milliards d’euros. Nous devons commencer dès 2021 afin que nos aînés soient traités dignement. La dépendance continue de croître dans les Ehpad, et le nombre d’infirmiers et des aides-soignants est inchangé ! Le conseil départemental doit être l’interlocuteur privilégié sur la question des Ehpad – avec une délégation sur le budget relatif aux soins – et du maintien à domicile.

Je suis très favorable à la création de cette cinquième branche pour l’autonomie.

M. Alain Milon, président. – Je rejoins l’analyse de notre rapporteur général : la dette immobilière de l’hôpital ne doit pas être transférée à la Cades, car c’est une dette de l’État. Les hôpitaux appartiennent à l’État et non pas à l’assurance maladie.

J’irai plus loin : c’est l’État qui a décidé le confinement et le plan Blanc, pas l’assurance maladie. La dette exceptionnelle qui est liée à ces décisions doit donc relever de l’État et de la solidarité nationale.

La réforme de l’autonomie a été introduite par amendement portant article additionnel dans un texte qui ne traitait pas de l’autonomie. C’est un coup médiatique réussi : on ne parle plus de la dette ! En outre, tout le monde pense que cette réforme de l’autonomie sera effective en septembre prochain. Pourtant, la branche n’est pas créée, son financement n’est pas assuré, ses bénéficiaires ne sont pas connus, sa gouvernance n’est pas définie, etc.

Les retours de bâton risquent d'être sévères, avant ou après la prochaine élection présidentielle... C'est un coup médiatique génial, mais je regrette que nous n'ayons pas suffisamment d'éléments pour nous déterminer.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Sur l'autonomie, le ministre a identifié une fenêtre de tir et a convaincu le Premier ministre. Je le félicite d'avoir su saisir cette opportunité. La question du traitement des personnes âgées et handicapées a été un sujet d'émotion constant lors de la crise sanitaire : nous avons réalisé que nous les traitions mal. Il y a eu une évolution dans la conscience collective. Jusqu'à présent, nous avons toujours buté sur cette réforme, pour des raisons financières ou sociétales.

Je mesure néanmoins les faiblesses du dispositif. Ce que Philippe Mouiller est exact : nous devons reconsidérer complètement ce cinquième risque. Quelle place pour le maintien à domicile ? Comment transformer les Ehpad ? Que faut-il faire pour le handicap ? Le rapport prévu en septembre nous apportera-t-il des réponses ? Nous aurons aussi à faire un travail de calibrage financier dans le cadre du prochain PLFSS, pour essayer de passer de 1 à 2 milliards d'euros.

Les montants de dette annoncés ne sont à ce stade que des prévisions. Les reports de cotisations sociales ne seront pas tous annulés et devront donc se retrouver les années suivantes dans les recettes de la sécurité sociale. J'espère que la réalité sera inférieure aux 136 milliards d'euros prévus.

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Article 1^{er}

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement COM-3 rectifié vise à supprimer l'article 1^{er}. Mon avis est défavorable au regard de la nécessité des nouveaux transferts et de l'impossibilité de les apurer d'ici à 2024, sauf à augmenter massivement la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS). Une grande partie de cette dette relève de la sécurité sociale.

M. Yves Daudigny. – Nous ne devons pas reporter notre dette sur les générations futures. Et il faut relativiser les sommes en jeu : depuis sa création en 1996, la Cades a traité 260 milliards d'euros de dette, alors que la dette de l'État est passée, entre 2005 et aujourd'hui, de 1 000 à 2 000 milliards d'euros !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Cela n'en est pas vertueux pour autant.

L'amendement de suppression COM-3 rectifié n'est pas adopté.

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Mon amendement COM-4 vise à mettre en place, à compter de 2025, la règle d'or que je vous ai présentée tout à l'heure.

L'amendement COM-4 est adopté et devient article additionnel.

Article 2

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je suis favorable au paragraphe I de l'amendement COM-2, qui étend explicitement la nouvelle annexe aux dépenses de prévention et de recherche. En revanche, je suis défavorable à son paragraphe II, qui fait référence à des mécanismes de péréquation budgétaire qui auraient plutôt leur place en loi de finances.

M. Philippe Mouiller. – Je rectifie mon amendement pour en supprimer le II.

L'amendement COM-2, ainsi rectifié, est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Mon amendement COM-5 est un amendement de cohérence avec, si nous le votons, le refus du transfert à la Cades d'un tiers de la dette des hôpitaux. Il supprime l'élargissement du périmètre des LFSS en matière de dette sociale. Il est donc nécessaire pour calibrer ce que l'on transférera à l'avenir à la Cades.

L'amendement COM-5 est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 2

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement COM-1 vise à étendre le champ du rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des LFSS.

M. Philippe Mouiller. – Nous avons besoin de politiques de l'autonomie cohérentes entre les différents ministères de l'État et les collectivités territoriales. Il est donc logique que le rapport de la Cour des comptes traite de l'ensemble.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Le rapport de la Cour des comptes ne traite pas des collectivités territoriales. Néanmoins, l'article 2 du projet de loi organique prévoit que l'annexe aux comptes de la sécurité sociale fournira des détails. Votre amendement me semble donc en partie satisfait.

M. Philippe Mouiller. – Je le retire.

L'amendement COM-1 est retiré.

Le projet de loi organique est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Article 1^{er}

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement COM-4 rectifié vise à supprimer l'article 1^{er}, qui autorise de nouveaux transferts à la Cades. Mon avis est défavorable pour les raisons que j'ai déjà indiquées.

L'amendement COM-4 rectifié n'est pas adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement COM-2 a trait aux modalités de sélection des établissements hospitaliers qui bénéficieront de la reprise de leur dette par la Cades. Il prévoit que les ARS respectent une égalité de traitement entre les différentes catégories de ces établissements, quel que soit leur statut. Il serait satisfait par l'amendement COM-7 que je vous propose pour supprimer la prise en charge du coût de l'amortissement d'un tiers de la dette des hôpitaux par la Cades ; je l'ai dit et répété, cette charge devrait incomber à l'État.

M. Alain Milon, président. – L'État devrait prendre en charge l'intégralité de la dette des hôpitaux, comme nous l'avons déjà indiqué dans un rapport en 2009.

L'amendement COM-7 est adopté ; l'amendement COM-2 devient sans objet.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement COM-8 que je vous propose supprime un ajout inutile opéré par l'Assemblée nationale. En effet, le texte adopté par les députés répète dans la loi ordinaire ce que prévoient déjà les dispositions organiques en vigueur quant au contenu de l'annexe du PLFSS relative à la dette sociale. Cette précision n'apporte rien sur le fond, d'autant que la loi ordinaire ne pourrait s'imposer aux lois de financement de la sécurité sociale ultérieures.

L'amendement COM-8 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 1^{er} bis (nouveau)

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement COM-5 précise le contenu du rapport sur les emprunts à impact social de la Cades et de l'Acoss. Le champ du rapport demandé au Gouvernement doit être bien circonscrit. Comme les responsables de l'Agence France Trésor (AFT) et de la Cades l'ont souligné, ces travaux doivent montrer s'il est opportun ou non, au vu du profil de leurs investisseurs, que la Cades et l'Acoss lancent ces emprunts. Il me semble plus sage d'en rester là. Je demande le retrait de cet amendement.

M. Dominique Théophile. – Je retire mon amendement.

L'amendement COM-5 est retiré.

L'article 1^{er} bis est adopté sans modification.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 3

L'amendement de coordination COM-9 est adopté.

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

Article 4

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement COM-3 précise que le rapport remis par le Gouvernement au Parlement doit également porter sur les modalités de création d'un cinquième risque ou d'une cinquième branche de sécurité sociale. La rédaction de l'amendement COM-6 de M. Théophile est plus complète et ramassée. Je demande le retrait de l'amendement au profit de l'amendement COM-6.

M. Philippe Mouiller. – Je me rallie à l'amendement COM-6. Toutefois, les aidants sont oubliés et on limite l'intervention des collectivités au terme de « financeurs ». Or, dans la mise en place de l'autonomie, celles-ci ne financent pas la mobilité, l'inclusion. Il faut que les collectivités territoriales figurent dans la phrase. Je vous propose de modifier l'amendement en ce sens.

L'amendement COM-3 est retiré.

Le sous-amendement COM-10 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je suis favorable à l'amendement COM-6 rectifié.

M. René-Paul Savary. – Il est noté dans l'amendement que le Gouvernement remet au Parlement ce rapport au plus tard le 15 septembre 2020.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – C'est ce qui figure dans le projet de loi.

M. René-Paul Savary. – Lorsque le Gouvernement a une année pour remettre un rapport, il ne le fait pas, alors pour le 15 septembre...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'inspecteur général des finances serait déjà désigné...

L'amendement COM-6, ainsi modifié, est adopté.

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

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

TABLEAU DES SORTS DES AMENDEMENTS SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Prolongation de la durée d'amortissement de la dette sociale			
M. DAUDIGNY	3 rect.	Suppression de l'article	Rejeté
Article additionnel après l'article 1^{er}			
M. VANLERENBERGHE, rapporteur	4	Mise en place d'une « règle d'or » pour encadrer les LFSS à partir du PLFSS pour 2025	Adopté

Article 2 Modification du cadre organique des lois de financement de la sécurité sociale en matière d'information du Parlement et de mesures relatives à la dette			
M. MOUILLER	2	Contenu de l'annexe nouvelle aux PLFSS relative aux dépenses liées à l'autonomie	Adopté avec modification
M. VANLERENBERGHE, rapporteur	5	Suppression de l'élargissement du périmètre des LFSS en matière de dette sociale	Adopté
Article additionnel après l'article 2			
M. MOUILLER	1	Extension du champ du rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des LFSS	Retiré

TABLEAU DES SORTS DES AMENDEMENTS SUR LE PROJET DE LOI

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Reprise de 136 milliards d'euros de dette par la Caisse d'amortissement de la dette sociale			
M. DAUDIGNY	4 rect.	Suppression de l'article 1er, qui autorise de nouveaux transferts à la Cades pour un montant total de 136 milliards d'euros	Rejeté
Mme DEROCHE	2	Précision sur les modalités de sélection des établissements hospitaliers qui bénéficieront de la « reprise » de leur dette par la Cades	Satisfait ou sans objet
M. VANLERENBERGHE, rapporteur	7	Suppression de la prise en charge du coût de l'amortissement d'un tiers de la dette des hôpitaux par la Cades	Adopté
M. VANLERENBERGHE, rapporteur	8	Suppression de la répétition, dans la loi « ordinaire », des dispositions organiques en vigueur relatives au contenu de l'annexe du PLFSS relative à la dette sociale	Adopté
Article 1^{er} bis (nouveau) Remise d'un rapport sur les emprunts à caractère social			
M. THÉOPHILE	5	Précision sur le contenu du rapport sur les « emprunts à impact social » de la Cades et de l'Acoss	Retiré
Article 3 Prolongement du versement du fonds de réserve des retraites à la Cades et versement intégral immédiat de la part de soulte IEG à la CNAV			
M. VANLERENBERGHE, rapporteur	9	Coordination	Adopté
Article 4 Création d'un cinquième risque et d'une cinquième branche de sécurité sociale			
M. MOUILLER	3	Rapport remis par le Gouvernement au Parlement sur les modalités de création d'un cinquième risque ou d'une cinquième branche de sécurité sociale	Retiré
M. THÉOPHILE	6	Rapport remis par le Gouvernement au Parlement sur les modalités de création d'un cinquième risque ou d'une cinquième branche de sécurité sociale	Adopté avec modification

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MOUILLER	10	Intégration de l'ensemble des collectivités territoriales et des aidants dans les consultations préalables à l'élaboration du rapport du Gouvernement au Parlement précité	Adopté

Proposition de loi permettant d'offrir des chèques-vacances aux personnels des secteurs sanitaire et médicosocial en reconnaissance de leur action durant l'épidémie de Covid-19 - Désignation des membres pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de M. Alain Milon, Mmes Frédérique Puissat, Pascale Gruny, Jocelyne Guidez, MM. Yves Daudigny, Bernard Jomier et Martin Lévrier, comme membres titulaires, et de Mmes Catherine Deroche, Corinne Imbert, M. Philippe Mouiller, Mmes Michelle Meunier, Élisabeth Doineau, Véronique Guillotin, Cathy Apourceau-Poly, comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.

La réunion est close à 12 h 40.

Jeudi 25 juin 2020

- Présidence de M. René-Paul Savary, vice-président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de MM. Christophe Valentie, directeur général, Rémy Mazzocchi, directeur général adjoint, et Pierre Cavard, directeur de la prospective de l'Unedic

M. René-Paul Savary, président. – Mes chers collègues, nous accueillons cet après-midi M. Christophe Valentie, directeur général, M. Rémy Mazzocchi, directeur général adjoint et M. Pierre Cavard, directeur de la prospective de l'Unedic. M. Cavard a assuré, de septembre 2019 à mars dernier, quand nous avons programmé cette audition, l'intérim de la direction générale de l'assurance chômage.

Cette audition, ouverte à la presse, a lieu en présentiel et visioconférence et je salue nos invités et nos collègues qui y participent à distance. Elle est diffusée en direct sur le site internet du Sénat.

Il y a une semaine, le 18 juin dernier, le bureau de l'Unedic a examiné des prévisions financières pour le régime d'assurance chômage à fin 2020. Ces prévisions reflètent l'ampleur du soutien apporté par l'assurance chômage pendant la crise sanitaire, via le dispositif de chômage partiel dont elle finance un tiers mais aussi via des reports de cotisations. Elles dessinent aussi une trajectoire d'emploi particulièrement inquiétante pour la fin de l'année.

Notre commission s'interroge, dans ce contexte, sur l'avenir et la soutenabilité de notre modèle d'assurance-chômage dont le déficit pourrait atteindre 25,7 milliards d'euros et la dette 63 milliards d'euros en fin d'année.

Je vous laisse la parole pour un propos liminaire avant que nos collègues vous adressent leurs questions.

M. Pierre Cavard, directeur de la prospective de l'Unedic. – Concernant les prévisions financières de l'Unedic, nous nous trouvons dans une situation inédite. Lors du bureau de l'Unedic de la semaine dernière, nous avons présenté une prévision jusqu'à la fin de cette année basée sur des hypothèses largement partagées par nos interlocuteurs - Banque de France, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), Insee : un taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) de l'ordre de -11 %, un nombre d'emplois perdus de l'ordre de 900 000 à 1 million entre fin 2019 et fin 2020 et un déficit prévisionnel de l'assurance chômage de plus de 25 milliards d'euros, soit un déficit beaucoup plus fort que celui, inférieur à un milliard d'euros, envisagé en février dernier.

Ce déficit s'explique pour plus de la moitié par le financement de l'activité partielle, avec un coût d'environ 13 milliards d'euros pour 2020. Ce coût recouvre d'une part la participation au financement de l'allocation d'activité partielle à concurrence d'un tiers, pour 10 milliards d'euros, et d'autre part les pertes de recettes consécutives au placement des salariés en activité partielle, puisque l'indemnité correspondante n'est pas soumise à cotisations sociales.

Au-delà, le déficit résulte de l'augmentation des allocations chômage, avec une hausse des entrées en chômage et de nombreuses sorties plus tardives. De plus, pour beaucoup de demandeurs d'emploi pouvant enchaîner sur un mois des périodes d'emploi et des périodes de chômage, la période de confinement s'est traduite par une absence totale d'emploi. Au total, cet effet représente plus de 7 milliards d'euros.

Enfin, 5 milliards d'euros s'expliquent par les reports de cotisations et le manque à gagner du régime dû à une masse salariale en baisse.

Techniquement, cet exercice de prévision est plus court qu'à l'accoutumée dans son horizon : nous avons dû repartir de zéro en termes de modélisation et de mesure de l'impact de la crise. Nous sommes néanmoins arrivés à des visions assez proches de celles de nos interlocuteurs. En effet, nous sommes partis de la baisse d'activité identifiée par l'Insee dès le mois de mars pour en déduire l'ampleur de l'emploi « démobilisé ». Au vu du développement de l'activité partielle, nous sommes arrivés à une prévision de la progression du chômage.

M. René-Paul Savary, président. – Confirmez-vous l'estimation de 63 milliards d'euros de la dette de l'Unedic à fin 2020 ?

M. Pierre Cavard. – Oui, avec une précision de meilleure qualité que pour nos prévisions concernant l'emploi ou le chômage. Nous sommes en effet à mi-2020 et l'essentiel des déterminants de la dette sont déjà joués. Les différents scénarios de sensibilité en fonction de la vigueur de la reprise économique ne font varier ce chiffre que de 61 à 65 milliards d'euros et ne remettent donc pas en cause cet ordre de grandeur.

M. René-Paul Savary, président. – Pouvez-vous rappeler l'estimation précédente ?

M. Pierre Cavard. – En février 2020, nous estimions la dette cumulée en fin d'année 2020 à moins de 40 milliards d'euros.

M. René-Paul Savary, président. – Dans ces conditions, avez-vous déjà envisagé une trajectoire pour cette dette ?

M. Pierre Cavard. – En dehors du coût propre au dispositif d'activité partielle, qui est un élément de déséquilibre très fort, le modèle d'équilibre de l'assurance chômage s'apprécie sur le long terme. Les finances de l'assurance chômage ont une sensibilité particulièrement forte au cycle économique - environ quatre fois plus forte, par exemple, que les branches maladie ou vieillesse de la Sécurité sociale. Sur longue période, cela doit normalement s'équilibrer.

Avec l'activité partielle, qui représente l'équivalent d'un tiers des recettes de l'assurance chômage, nous sommes, à date, dans un système qui n'est plus équilibré. Nous nous trouvons dans un moment particulier où nous nous demandons avec quelles ressources, à quel horizon et comment financer cette dette. Dès le mois de mars, nous avons alerté le bureau de l'Unedic sur le coût de l'activité partielle et avons obtenu une délégation particulière pour assurer le financement du régime.

M. Rémy Mazzochi, directeur général adjoint de l'Unedic. – En janvier 2020, la dette de l'assurance chômage s'élevait à 39 milliards d'euros et résultait notamment de 10 années défavorables en termes d'emploi. L'assurance chômage est conçue pour fonctionner de manière contra-cyclique. Le début d'un cycle économique plus favorable permettait d'espérer un retour à l'équilibre des comptes, et donc un début de désendettement, à compter de 2021.

Le choc observé en 2020 n'est pas lié à un dysfonctionnement du marché du travail mais à une situation de crise sanitaire.

Les quelque 20 milliards d'euros de dépenses supplémentaires liées aux mesures d'urgence n'avaient pas été anticipées et ont donc été financées par émission de dette.

La question de la gestion de cette dette est ouverte, et il appartiendra aux partenaires sociaux et à l'État d'y répondre.

M. Michel Forissier. – Je suis attentivement, année après année, les comptes de l'Unedic, avec quelques inquiétudes liées à sa situation financière. Jusqu'à présent, la trajectoire semblait soutenable mais l'explosion du déficit et de la dette interroge. Vous avez présenté les facteurs qui expliquent les écarts entre les prévisions de janvier dernier et les chiffres que vous venez de publier.

L'extension du recours à l'activité partielle me semble remettre en question l'équilibre de long terme du système d'assurance chômage tel qu'il est aujourd'hui construit. Quoi qu'il en soit, la préservation de l'emploi par la prise en charge massive des rémunérations des salariés ne me semble pas soutenable dans la durée.

Selon vous, face à cette situation, faut-il attribuer d'autres financements à l'assurance chômage ? Faut-il envisager, avec les partenaires sociaux, une réforme en profondeur du système ?

M. René-Paul Savary, président. – Quel est le coût prévu de l'activité partielle de longue durée (APLD) ? L'Unedic a-t-elle été associée à cette décision dont elle devra supporter le coût ?

M. Pierre Cavard. – Nous partageons les interrogations que vous formulez. La crise que nous avons connue a été soudaine et d'une magnitude sans précédent.

Les sommes affectées à l'activité partielle, qui sont de l'ordre de 50 millions d'euros en temps normal, ont changé d'ordre de grandeur.

La réponse massive de l'assurance chômage a joué un rôle d'amortisseur, comme d'ailleurs en 2008-2009. Ces dépenses ont donc été utiles.

Nous ne sommes pas encore sortis de la crise sanitaire et nous ne sommes qu'au début de la crise économique. Il faut donc attendre pour apprécier l'effet réel sur le chômage et l'emploi du choc et des mesures qui ont été prises pour y faire face.

À ma connaissance, la répartition du coût de l'APLD entre l'État et l'Unedic n'est pas encore déterminée.

Il est évident que si l'activité partielle devait changer de nature pour devenir un outil majeur de la politique de l'emploi, il faudrait évaluer le coût de cette évolution et en préciser le financement.

M. Christophe Valentie, directeur général de l'Unedic. – Nous gérons bien aujourd'hui deux dispositifs distincts : d'une part, le régime assurantiel contra-cyclique que nous gérons à la base, et, d'autre part, le co-financement de l'activité partielle, qui est un dispositif de soutien de l'économie. Extrêmement marginal jusqu'à présent, celui-ci a été massivement mobilisé et prolongé à l'occasion de cette crise. Il ne posait jusqu'à maintenant pas de problème de financement spécifique. Aujourd'hui, se pose effectivement une question d'équilibre financier.

Avec l'activité partielle, il s'agit de soutenir les entreprises en « nationalisant » les salaires pour prévenir la destruction d'emplois. Le mode de financement de ce dispositif, qui devrait donc être distinct de celui du régime assurantiel, est en discussion.

Quant à l'APLD, nous sommes encore en phase de récupération d'informations auprès du Gouvernement. La question de la participation de l'Unedic à son financement se posera également.

M. René-Paul Savary, président. – En résumé, vous n'avez pas été associés à la décision mais vous le serez au financement, sans savoir à quelle hauteur...

M. Christophe Valentie. – Pour être plus précis, il faut bien distinguer deux phases. Il y a eu une première phase de réponse instantanée à l'état d'urgence, au mois de mars, pendant laquelle les décisions n'ont pas souffert de remise en cause de la part des partenaires sociaux. Il n'y a alors pas eu codécision mais l'Unedic y a été très tôt associée, avec une assez large adhésion aux décisions prises.

M. René-Paul Savary, président. – Cela correspond-il aux 13 milliards d’euros pour l’activité partielle ?

M. Christophe Valentie. – Tout à fait. Cependant, le confinement avait initialement été annoncé pour deux semaines, et personne n’avait anticipé ce montant au départ.

Nous sommes maintenant dans une deuxième phase, pendant laquelle des propositions sont faites qui donnent lieu à une concertation sur la réponse à apporter face à la crise et à la construction de différentes hypothèses. Des travaux d’évaluation sont menés par les partenaires sociaux.

M. René-Paul Savary, président. – Ne pouvez-vous pas donner d’estimation sur le dispositif d’APLD sur deux ans ?

M. Christophe Valentie. – Nous ne sommes pas en mesure d’annoncer un montant ni un mode de financement aujourd’hui, mais nous le ferons dans les tout prochains jours.

M. René-Paul Savary, président. – J’ai bien compris que vous étiez mis devant le fait accompli... Je passe la parole à d’autres collègues.

Mme Catherine Fournier. – Je suis surprise de ce que je viens d’entendre : à l’heure qu’il est, l’hypothèse d’une reprise de la pandémie et d’une nouvelle phase de confinement n’est pas chiffrée.

Nous sommes aujourd’hui dans une phase de consultation. À la fin, il faudra cependant que l’on sache comment se réglera cette dette.

Le dispositif d’activité partielle a été modifié par décret pendant la crise pour faire face au confinement. Quelles adaptations vous semblent pouvoir être conservées ? Lesquelles n’ont pas vocation à l’être ?

Par ailleurs, où en est la renégociation de la convention État-Unedic de 2014 sur le financement de l’activité partielle ? Comment vont s’y intégrer les nouveaux éléments du dispositif liés à la crise ? Comment voyez-vous l’évolution du protocole d’accord avec l’Agence de services et de paiement (ASP) ?

Dans l’hypothèse d’un rebond de l’épidémie, nous disposons à présent d’informations suffisantes pour mesurer les progrès réalisés au niveau sanitaire, qui permettent d’envisager un confinement moins dur que celui que nous avons vécu. Sur le plan social, disposez-vous déjà de projections ? J’ai l’impression que vous travaillez aujourd’hui au coup par coup.

M. Rémy Mazzocchi. – 13 milliards d’euros de dépenses supplémentaires pour l’activité partielle, c’est effectivement un chiffre conséquent qui montre l’ampleur du soutien de l’Unedic à l’économie.

En ce qui concerne l’année 2020, l’impact financier de la crise est désormais bien calibré : le coût de l’activité partielle sera de 13 milliards d’euros et l’Unedic aura une dette cumulée d’environ 63 milliards d’euros. Ces chiffres pourront être modulés mais l’histoire est en grande partie écrite.

Avant 2020, l'activité partielle était subsidiaire et l'Unedic ne jouait pas de rôle réglementaire dans la définition de son champ. Ainsi, les évolutions réglementaires de l'activité partielle échappent à ce stade à la gouvernance paritaire et l'Unedic se cantonne à un rôle historique de financeur. Or, l'activité partielle, renforcée par les lois d'urgence sanitaire, devient aujourd'hui un dispositif de protection sociale à part entière dans notre pays. Dans la nouvelle convention de financement qui est en cours de signature, il est donc prévu d'ici la fin de l'année un bilan des effets de ce dispositif sur l'économie et sur la prévention du risque de chômage, ainsi qu'une discussion sur son pilotage et son financement.

Il va de même en matière d'assurance chômage. À la suite de l'échec des négociations entre les partenaires sociaux, l'État peut modifier les règles par décret. Or, ses décisions en la matière ont aussi des conséquences sur la trajectoire financière du régime.

Il ne s'agit pas d'un pilotage « au coup par coup ». Après la phase de réponse à la crise, nous tâchons à présent de prendre un peu de hauteur et envisager différents scénarios, non seulement l'hypothèse que nous souhaitons tous de retour à la normale mais aussi d'autres hypothèses. Ces questions sont sur la table de l'Unedic ainsi que des négociations des partenaires sociaux avec le ministère du travail. Mais les variables sont tellement importantes à ce stade que, d'un point de vue technique, il n'est aujourd'hui pas possible de fournir une prévision pluriannuelle. Il n'y a pas, au moment où nous parlons, de certitude sur la trajectoire financière du régime. Je le répète, le régime porte aujourd'hui deux dispositifs de protection sociale : l'assurance chômage proprement dite et l'activité partielle.

Mme Catherine Fournier. – Quel est le calendrier de conclusion de cette nouvelle convention ?

M. Christophe Valentie. – La convention est en cours de finalisation. Son terme est fixé au 31 décembre prochain et un bilan de sa mise en œuvre est prévu pour le 30 septembre.

M. Rémy Mazzocchi. – La convention a été signée ce matin par le président de l'Unedic. Nous n'avons pas attendu la signature cette convention pour mettre en œuvre les dispositifs techniques nécessaires afin d'assurer le versement des allocations d'activité partielle par l'ASP.

Mme Frédérique Puissat. – Savez-vous combien de demandeurs d'emploi ont bénéficié du maintien de leur indemnisation pendant la crise sanitaire ? Disposez-vous d'une évaluation du coût de cette mesure ?

Existe-t-il un état des lieux de la mise en œuvre du bonus-malus ?

Faut-il revenir sur la réforme de l'assurance chômage décidée en juillet 2019 ? Pouvez-vous évaluer l'impact financier de l'abandon des nouvelles règles ?

Enfin, faut-il isoler la dette liée à l'épidémie de covid-19 ?

M. Pierre Cavard. – Entre 200 000 et 250 000 personnes ont bénéficié du maintien de leur indemnisation jusqu'au 31 mai, pour un coût qui s'élève à 500 millions d'euros.

Sur la mise en place du bonus-malus, je ne me permettrai qu'une remarque technique. Ce dispositif doit prendre en compte le nombre de fins de contrats enregistrées

l'année n-1. Pour 2021, la référence sera l'année 2020. Des adaptations seront sans doute nécessaires.

La modification de la durée d'affiliation pour bénéficier de l'assurance chômage ou du rechargement des droits est entrée en vigueur en novembre dernier. Les nouvelles modalités de calcul du salaire journalier de référence, qui devaient s'appliquer à partir du 1^{er} avril, ont été repoussées au 1^{er} septembre.

Un abandon de cette réforme aurait peu d'impact sur les comptes de l'année 2020 car elle ne s'applique qu'aux nouveaux entrants. Les dépenses supplémentaires s'élèveraient au maximum à 100 millions d'euros.

Rétablir une condition d'affiliation de 4 mois entraînerait une dépense supplémentaire de l'ordre de 300 millions d'euros.

M. Christophe Valentie. – Il nous est possible de suivre précisément les sources des dépenses et des recettes de l'assurance chômage. On sait donc ce qui résulte de la conjoncture ou des différentes décisions politiques prises.

La question de la gestion de la dette relève d'une discussion entre les partenaires sociaux et l'État.

M. Rémy Mazzochi. – Schématiquement, les 63 milliards d'euros de dette attendus à la fin de l'année résultent pour un tiers de décisions exogènes à l'assurance chômage prises avant la crise, pour un tiers du déséquilibre conjoncturel de l'assurance chômage et pour un tiers des effets de la crise sanitaire.

M. René-Paul Savary, président. – Nous vous remercions pour la précision que vous avez bien voulu apporter à vos réponses, dans la mesure du champ qui vous incombe. Cette audition nous sera utile dans la perspective de l'examen des prochains textes, notamment financiers.

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

La réunion est close à 15 heures.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 10 juin 2020

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30

Audition de M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement (AFD)

M. Hervé Maurey, président. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir de recevoir Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement (AFD). L'AFD finance et accompagne des projets de développement partout dans le monde : elle constitue en cela le principal levier de mise en œuvre de notre politique de développement. Vous intervenez dans environ 110 pays et notamment dans l'outre-mer français, zone qui constitue d'ailleurs une part relativement importante de votre activité. Vos principaux modes d'action recouvrent des prêts financiers, mais aussi des dons.

Vous nous présenterez sûrement, si vous le voulez bien, les principales missions et actions de votre agence, en nous détaillant les moyens dont vous disposez et leur évolution au cours des dernières années.

La crise que nous traversons actuellement, liée à la pandémie de Covid-19, n'est certainement pas sans impact sur votre activité et sur les orientations de votre action.

À court terme, vous avez lancé l'initiative « Santé en commun », qui mobilise des subventions pour faire face aux conséquences économiques et sociales de la crise, principalement au bénéfice de pays d'Afrique et du Moyen-Orient. Bien sûr, si nous sommes encore en quelque sorte « au cœur du cyclone » et que les conséquences ne sont sûrement pas encore toutes apparues, quels premiers enseignements tirez-vous des impacts de la crise sur ces pays ? Quelles craintes nourrissez-vous ? Quelles priorités allez-vous redéfinir dans ce contexte ?

La crise doit également affecter votre activité à plus long terme, et de façon plus structurelle, puisqu'un des enseignements de cette crise est que notre santé dépend aujourd'hui plus que jamais de la santé de notre planète. En cela, le financement de projets « développement durable » apparaît comme une priorité pour construire le « monde d'après ». De ce point de vue, la lutte contre le changement climatique est intégrée dans vos actions depuis des années. En 2017, vous vous êtes dotés d'une stratégie « climat-développement » 2017-2022, qui est en cours de révision à mi-parcours. Pouvez-vous nous en dire un mot ? En quel sens a-t-elle été réorientée à la lumière de l'actualité ?

Vous avez récemment déclaré devant l'Assemblée nationale, que vous vouliez faire de votre agence une agence « 100 % Accord de Paris », c'est-à-dire une institution qui ne se limite pas à mesurer les impacts sur le climat de vos projets, mais dont tous les projets doivent contribuer à amplifier les trajectoires de résilience bas-carbone des États, conformément aux engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris lors de la COP21.

C'est donc surtout sur cette double casquette de votre institution que nous vous écouterons avec attention aujourd'hui : votre rôle dans la crise en tant qu'accompagnateur des acteurs de l'urgence, et votre rôle plus général d'accompagnement à la prévention des crises, grâce à l'intégration des objectifs de développement durable.

Sur ce deuxième aspect, les projets que vous financez participent-ils à accélérer la transition écologique territoriale, grâce notamment à l'aménagement du territoire, au développement des mobilités, à un accompagnement de l'urbanisation ou encore à la promotion d'un modèle de production alimentaire de proximité ?

Voici les quelques points que je souhaitais vous soumettre à titre liminaire avant de vous laisser la parole puis de la donner à mes collègues qui auront, j'en suis sûr, beaucoup de questions à vous poser.

M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement. – C'est ma première audition devant votre commission. Je vais souvent devant la commission des affaires étrangères ou devant la commission des finances, puisque nous sommes une institution financière qui porte des risques significatifs pour l'État, mais je voulais vous dire à quel point il est important pour moi d'échanger avec vous sur ces sujets d'aménagement du territoire et de développement durable, très présents dans notre maison.

Je vous propose de vous diffuser un court film, d'une minute, pour présenter notre Agence.

Un film est diffusé.

L'AFD est une maison très singulière : elle travaille sur quatre fractures, lignes de faille, tensions ou réconciliations, qui structurent ce fameux « monde d'après » sur lequel portent vos auditions. La première consiste à opposer le national et l'international et à accueillir les différences et les solutions qui naissent partout dans le monde. L'AFD a une empreinte internationale exceptionnelle : elle a été fondée en 1941 par le général de Gaulle, est implantée à Dakar depuis 1942 et elle est maintenant présente et active dans 115 pays dans le monde, en Afrique, mais aussi dans les grands pays émergents. Nous sommes ainsi présents en Chine, au Mexique ou encore au Brésil, pays où se joue l'avenir de notre planète sur les sujets de développement durable et de climat. Tout ce réseau est à l'écoute de ce qui se passe dans les pays, finance des solutions puis les ramène pour appuyer nos propres trajectoires. Nous réalisons chaque année un sondage sur les Français et le développement : 3 Français sur 4 considèrent que ce qui se passe dans ces pays a une conséquence directe sur leur vie quotidienne, notamment sous l'angle du terrorisme et des problèmes de sécurité, mais de plus en plus aussi sur les questions climatiques, de biodiversité et de développement durable. Un Français sur deux a entendu parler des objectifs de développement durable, alors que les précédents objectifs internationaux n'étaient connus que d'un Français sur dix en 2015. La COP21 a conduit à une inflexion. Nous sommes une institution nationale et notre travail dans les territoires ultra-marins est essentiel puisque les experts de l'AFD savent ce qu'est un CHU, une collectivité locale et une entreprise française. Ils peuvent donc établir un lien entre les expériences de développement étrangères et notre propre expérience de développement. En 2016, nous avons créé une alliance entre le Groupe Caisse des Dépôts et Consignations et le Groupe AFD pour construire ces liens entre territoires et expériences, puisqu'aujourd'hui, à l'heure des objectifs de développement durable les catégories historiques que sont les pays en voie de développement et les pays développés ne sont plus opérantes. Nous n'avons pas les solutions et nous les cherchons tous. Aucun pays n'a pu atteindre des objectifs de bonne santé

et de bonne éducation sans épuiser les ressources de la planète. Tous ont donc une transition à accomplir. La nôtre est peut-être encore plus difficile. En apportant des solutions à la Caisse des dépôts et consignations, aux territoires, aux élus et aux entreprises, l'AFD a un rôle à jouer dans notre propre transformation, qui doit à tout prix éviter la tentation du repli et de la protection : la crise du Covid-19 a justement montré qu'il fallait à la fois des solutions nationales, mais aussi une coopération internationale pour trouver des solutions durables. J'espère que l'AFD pourra contribuer, dans le « monde d'après », à réconcilier le national et l'international.

La deuxième dimension de ce « monde d'après » concerne la réconciliation entre l'environnemental et l'économico-social. C'est le message des objectifs de développement durable, qui sont notre mandat à tous depuis 2015 et que nous prenons très au sérieux à l'AFD. Ces objectifs sont parfois décriés, parce que très vastes, mais nous cherchons, modestement, mais concrètement, à démontrer qu'il s'agit de la bonne direction. Quand le monde du développement ne faisait quasiment que du social, dans les années 2000, pour des raisons conjoncturelles puisque nous avions très peu de ressources budgétaires et que les secteurs sociaux exigent des transferts et des subventions, nous avons investi les questions climatiques, en mettant la lutte contre le changement climatique au même niveau stratégique que la santé, l'éducation et la lutte contre les inégalités, et en explorant, dans chaque projet, les liens et les compromis nécessaires dans certains territoires pour débloquent des dynamiques de développement. Nous avons exprimé cela en 2017 dans une stratégie où nous proposons que l'Agence devienne à la fois « 100 % Accord de Paris » et « 100 % lien social ». Nous souhaitons vérifier, pour chaque projet que nous accompagnons, et dans le dialogue avec nos partenaires, que les questions d'inégalité et d'inclusion font l'objet d'une contribution positive. Nous avons intégré les questions climatiques dans notre activité depuis 15 ans avec des bilans carbone dans tous les projets et une cible de cobénéfice climat, progressivement portée à 50 % des activités annuelles. Nous devons vérifier la cohérence d'ensemble de nos activités. Nous nous sommes dotés de procédures internes avec un « avis développement durable » permettant de noter chaque projet présenté à l'aune du développement durable – en particulier climatique – dans le but de ne pas accompagner les projets notés négativement. Nous cherchons à renforcer la contribution positive de chaque projet que nous finançons. Avec le « 100 % Accord de Paris », nous vérifions que les projets sont positifs et que les trajectoires, dans les pays et territoires dans lesquels nous intervenons, conduisent à l'horizon 2030 ou 2050 à respecter les objectifs internationaux. Nous concevons les projets comme des preuves que les transitions sont possibles. Nous disposons d'instruments d'appui budgétaire aux politiques publiques pour les conduire au « jour d'après ». Pour prendre aujourd'hui les bonnes décisions, chaque pays doit avoir une vision de long terme et adopter les bons compromis. Avec les budgets votés chaque année, nous disposons de moyens budgétaires accrus, particulièrement via des subventions, qui nous permettent d'intervenir sur les sujets sociaux. Nous amenons donc les sujets de lien social par le climat et inversement. Nous cherchons à mettre en œuvre la complexité des objectifs de développement durable de manière concrète et incarnée.

Je termine en vous disant que ce « monde d'après » aura une autre caractéristique. Je souhaite faire un plaidoyer sur l'importance des banques publiques de développement dans ce monde d'après. Dans le monde d'après, il conviendra de réconcilier les investissements publics et privés. Nous passons d'un monde de l'aide publique au développement à un monde où des capacités budgétaires sont utilisées pour réorienter les autres flux financiers et entrer dans un dialogue de cofinancements avec les autres acteurs, notamment du secteur privé, pour améliorer moins la quantité que la qualité des investissements et les aligner sur l'Accord de Paris et les objectifs du développement durable. Les banques publiques de développement

sont également à la frontière entre court et long termes. Elles sont évidemment des instruments contra-cycliques. BPI France a ainsi quadruplé son activité annuelle pour apporter des financements garantis aux entreprises françaises pendant la crise. Les institutions qui ont compris les enjeux de long terme cherchent, par des études et des appuis aux politiques publiques, à ce que les gouvernements et les territoires se projettent et se fixent des objectifs de long terme.

Outre mes fonctions de directeur général de l'AFD, je préside un club international IDFC (International Development Finance Club) qui réunit 26 banques publiques de développement – qui ressemblent plus à la Caisse des dépôts qu'à l'AFD – qui financent la transformation de leur propre pays et la coopération internationale. Ces institutions se mettent en réseau pour échanger, trouver les meilleures pratiques et financer ensemble des projets. Nous organiserons le 12 novembre prochain, dans le cadre du Forum de Paris pour la paix, la première réunion mondiale de toutes les banques de développement – soit 450 banques dans le monde, banques multilatérales, régionales, nationales ou locales – dont les investissements représentent plus de 2 000 milliards de dollars chaque année, soit 10 % de l'investissement mondial. Les gouvernements ont à leur disposition 10 % de l'investissement mondial chaque année : avec un usage plus ambitieux, avec un effet d'entraînement sur les autres flux financiers, selon l'article 2.1c de l'Accord de Paris, cela pourrait faire une différence dans le monde d'après, dans lequel – nous le savons – nos modèles de développement et nos manières d'investir devront changer. Nous proposerons à ces banques de souscrire à une déclaration commune et chercherons à les amener sur des formes de coopération concrète avec toutes les institutions de bonne volonté.

Je vous propose de m'arrêter là, même si mon propos était court et allusif. Un projet de loi sur le développement et la solidarité internationale doit prochainement être présenté par le Gouvernement au Parlement. Ces questions reviendront en outre par le biais des projets de lois de finances. Je plaiderai pour que nous ayons une capacité d'action internationale significative et suffisante. Ces moyens ont été très fortement réduits au cours des dix dernières années. Le Gouvernement reviendra vers vous avec la question des fonds propres de l'AFD. Je ne rentre pas dans le détail, mais c'est au service des objectifs que vous poursuivez et de cet agenda du développement durable.

M. Guillaume Chevrollier. – Monsieur le Directeur général, vous représentez une très belle institution qui est une fierté pour la France, créée par le général de Gaulle : l'AFD est un très bel outil d'influence française, avec une présence dans plus de 115 pays, particulièrement en Afrique. Je suis, au sein de la commission, référent des questions de biodiversité. Nous avons mené un certain nombre d'auditions et avons formulé des préconisations. Parmi celles-ci, nous avons mis en avant la nécessité de renforcer la lutte contre le commerce illicite d'espèces protégées, quatrième trafic mondial, notamment avec le trafic de viande de brousse. Quelles sont les actions menées par l'AFD dans ce domaine ? Nous avons également identifié l'axe de la lutte contre la déforestation importée par les actes d'achat de nos compatriotes. Pouvez-vous nous décrire les actions de l'AFD dans ce domaine ? Nous avons vu que cette crise sanitaire était liée aux impacts de l'activité humaine sur la biodiversité : les plans de relance doivent être orientés vers la biodiversité.

Vous annoncez cette réunion des banques d'investissements fin 2020, sachant qu'elles représentent 10 % de l'investissement mondial. Comment faire en sorte que cette manne soit bien orientée vers la biodiversité ? Comment évaluer les investissements ciblés sur la biodiversité ? Comment faire en sorte que les crédits inscrits soient bien consommés ? Des sommes importantes sont souvent annoncées, mais dans quelle mesure sont-elles

concrètement réalisées ? Il est important de présenter devant la représentation nationale les réalisations concrètes menées par l'AFD en matière de biodiversité.

Nous nous intéressons à la biodiversité, mais également à l'eau. Vous venez de lancer une initiative à destination de l'Outre-mer : des difficultés en matière d'eau nous ont été rapportées dans ces territoires. Dans le cadre du plan d'un milliard d'euros de dotation, comptez-vous agir sur la question de l'eau dans nos territoires d'outre-mer ?

M. Jean-Michel Houllegatte. – L'AFD est présentée comme l'opérateur français de l'aide publique au développement : elle est au service du développement, mais aussi, par son histoire, au service de la présence et de l'influence françaises dans le monde. L'Agence est avant tout un organisme financier. À ce titre, votre modèle d'affaires, à travers votre politique de marges sur les prêts, est-il susceptible d'influencer le choix de vos bénéficiaires au profit des pays émergents qui offrent un meilleur effet de levier et un meilleur retour sur investissement, avec un risque de sinistralité beaucoup plus faible ? Comment gérez-vous cette tension entre la nécessité de la présence française, parfois contestée, même à travers vos investissements – je pense par exemple au Gabon – et l'outil de développement financier ?

Nous parlons beaucoup de développement durable, mais quelles sont vos relations avec le ministère de la Transition écologique et solidaire, qui n'est pas votre ministère de tutelle ? Ce point fait-il défaut dans votre gouvernance ?

Versez-vous des dividendes en retour au niveau de l'État français ?

Mme Marta de Cidrac. – Le 8 mars 2019, le Gouvernement annonçait un fonds de soutien pour les mouvements d'égalité femmes-hommes à travers le monde, et notamment dans les pays en voie de développement. Ce fonds semble cependant prendre un certain retard. Le développement durable, s'il doit s'appuyer sur le pilier écologique et environnemental, doit aussi faire vivre ses composantes économiques et sociales dans lesquelles l'égalité entre les femmes et les hommes est primordiale. Je pense que la France doit porter cette voix-là également. Quelle est l'action de l'AFD en matière d'égalité femmes-hommes ?

Lors du sommet de Londres du 10 juillet 2018, M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, a annoncé l'élargissement du mandat d'intervention de l'AFD aux pays des Balkans occidentaux. Il se trouve que j'ai l'honneur de présider le groupe d'amitié au Sénat. Cette région présente une importance stratégique pour la France et pour l'Europe, avec des enjeux politiques, économiques, de sécurité et migratoires. Où en sommes-nous du renforcement de l'implantation et des actions de l'AFD dans cette région, notamment pour financer des projets d'infrastructures, comme le futur métro de Belgrade où la France fait face à la concurrence chinoise, à la transition écologique ou à la jeunesse ?

M. Guillaume Gontard. – Ma question porte sur les moyens d'intervention de l'AFD. L'aide sous forme de prêts est largement privilégiée par rapport aux dons, ce qui constitue une spécificité de notre pays puisque les autres pays de l'OCDE équilibrent plus leurs moyens entre dons et prêts. Ainsi, dans le dernier plan sur la santé publique de 1,2 milliard d'euros que vous avez lancé, je crois que 550 millions d'euros interviennent sous forme de dons. Il me semble que cette politique incite à investir dans les pays à revenu intermédiaire, au détriment des pays les moins avancés, et risque d'accentuer la dette de pays déjà pauvres et endettés. Nous constatons donc un décalage entre la liste des pays prioritaires et les principaux bénéficiaires. Même si un rééquilibrage est intervenu dans le budget 2019,

nous constatons un retour en arrière en 2020. Que pensez-vous de ces choix budgétaires ? Faut-il rééquilibrer ces aides en faveur des dons ?

M. Rémy Rioux. – Je vous remercie pour vos questions.

Les sujets de biodiversité sont d'une importance croissante. Nous les avons regroupés avec les sujets agricoles et territoriaux, au sein d'un département de l'Agence que dirige Gilles Kleitz, ancien directeur du parc national de Guyane, qui fait très bien le lien entre les enjeux territoriaux de biodiversité dans notre propre pays et les actions que nous pouvons conduire. J'ai visité l'an dernier un parc national que nous soutenons en Chine et qui fait des émules dans d'autres provinces chinoises. Nous passons d'un « 100 % Accord de Paris » à un « 100 % Planète ». Nous accompagnons le Gouvernement dans ses discussions pour préparer la prochaine COP15, en apportant des exemples de projets évalués. Nous tenons à votre disposition de nombreuses évaluations sur ces sujets qui peuvent être utiles dans le cadre des négociations internationales et pour l'intégration des sujets de biodiversité au même niveau que les sujets climatiques. Nous avons même proposé – et c'est un engagement que l'Agence a pris – d'articuler nos financements pour la biodiversité avec nos financements pour le climat jusque dans nos méthodologies. Nous n'opposons pas finance et cobénéfices Climat à finance et cobénéfices biodiversité, avec des cibles et des méthodologies qui seraient différentes. Nous avons proposé que 30 % de nos financements Climat soient fondés sur la nature, contre 15 % actuellement. Nos financements doivent donc être doublés et passer à 1,5 ou 2 milliards d'euros à horizon 2025. J'ai parlé de la Chine et je pourrais aussi vous parler des actions que nous soutenons sur l'eau à Mayotte, puisque c'est un énorme problème. Nous intervenons aussi sur les sujets d'aires protégées et de conservation. Dans le cadre de notre accord de conversion de dettes avec le Gabon, nous avons des projets qui mettent un accent particulier sur la criminalité faunique et le commerce d'ivoire. La lutte contre le braconnage, la politique publique gabonaise et la connaissance des populations d'éléphants constituent un exemple de la politique que nous menons pour 10 millions d'euros d'investissement. Nous continuons ces actions en faveur des aires protégées et de la conservation, notamment sur les questions de déforestation, pour initier un dialogue avec les acteurs privés afin qu'ils adoptent des engagements internationaux et qu'ils respectent les objectifs au-delà de la seule préservation.

Monsieur Houllégatte, vous avez posé plusieurs questions sur notre nature financière. Je considère qu'il convient d'avoir les instruments de la politique qui est définie. Historiquement, pendant une dizaine d'années, l'Agence a souffert de montants de crédits budgétaires insuffisants et elle a donc sous-investi dans les secteurs sociaux. Elle a fait travailler son bilan, ce qui diversifie le risque et renforce la robustesse du modèle financier, ce qui est utile dans le dialogue avec les grands émergents, *via* des projets utiles, ensuite répliqués. Nous avons pris une belle place dans les prêts aux pays émergents. Nous gagnons de l'argent d'ailleurs en Chine. Les Chinois investissent dans l'AFD, en achetant nos obligations, pourtant rémunérées à un taux très bas, et l'AFD prête de l'argent en Chine, à un taux bien plus élevé qui paie une partie des charges de l'Agence. Les Chinois procèdent ainsi pour avoir accès à une expertise, à une pratique et à des élus qui viennent échanger sur les solutions de développement durable. La dernière fois que j'étais en Chine, dans le grand bassin houiller chinois où de nombreuses mines ferment, le maire de la ville qui comprend la plus grande mine de charbon d'Asie était présent, alors que le gouvernement central a décidé de fermer la mine. Ce maire est donc confronté à un problème environnemental de reconversion et à un problème social puisque de nombreux habitants vivent de la mine. Ce maire m'a montré un PowerPoint avec une photo que j'ai reconnue, photo de Loos-en-Gohelle, dans les Hauts-de-France, ville pilote en matière de développement durable.

J'ai été fasciné par le fait qu'un maire, en Chine, se tourne vers l'AFD, sachant que la Chine était prête à financer ce lien avec la France pour accéder à notre pacte charbonnier et savoir comment nous avons procédé pour reconvertir ces territoires et ces salariés, il y a maintenant 25 ans, en 1994. Notre activité dans les pays émergents est utile pour notre pays, son influence et les négociations internationales, mais aussi pour le développement durable de la Chine, du Mexique et des grands émergents... Nous restons modestes, puisque nous faisons des projets pilotes et des expérimentations.

Je défends cette activité dans les pays émergents, mais nous sommes très heureux et redevables d'avoir plus de moyens budgétaires, pour baisser les taux de nos prêts, dans les pays africains ou plus pauvres qui peuvent emprunter. Il est important que des pays s'endettent, comme nous le faisons actuellement pour faire face à la crise, sans tomber dans l'insolvabilité. Il convient de disposer de l'instrument financier adapté à la situation du pays. Il peut s'agir de prêts relativement chers pour les grands émergents ou de prêts à taux quasiment nuls pour des pays qui ont la capacité de s'endetter et doivent financer leurs investissements durables. Il peut aussi s'agir de dons et de subventions, dans des pays beaucoup plus pauvres ou dans des secteurs sociaux. Il est primordial de disposer de la panoplie complète des instruments, avec des garanties. À l'instar de l'État qui accompagne les entreprises françaises à passer la crise de liquidités, nous devons procéder de même auprès des clients de la filiale de l'AFD, Proparco, qui finance des entreprises privées dans les pays du Sud, en les amenant sur les bons investissements. Cette garantie doit s'accompagner d'un dialogue pour ne pas financer une relance qui serait néfaste aux équilibres environnementaux et sociaux.

Il convient de procéder ainsi tout en gardant un modèle d'affaires soutenable, sachant que l'AFD n'est pas subventionnée : les crédits que vous votez dans le budget sont alloués à nos partenaires dans les territoires où l'AFD intervient, sous forme de dons ou de bonifications de prêts, et la rémunération de son activité paie les charges de l'AFD. L'AFD n'est pas en perte, même s'il faudra voir quel sera son résultat cette année, puisque la crise augmente le coût du risque et des provisions et réduit ainsi le résultat net. Chaque année, l'AFD dégage toutefois un résultat compris entre 100 et 200 millions d'euros et verse chaque année – sauf cette année à cause de la crise – un dividende à son actionnaire unique qu'est l'État français. Cette discipline est bonne puisque nous nous efforçons de dégager un résultat et rémunérons l'État. Dans notre contrat avec l'État, le *payout* est de 20 % chaque année. Ceci nous impose une discipline. L'AFD est par ailleurs une institution financière, sous le contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et de la Banque de France qui vérifient que l'AFD maîtrise ses risques.

La gouvernance de l'AFD comprend trois tutelles juridiques : le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, le ministère de l'économie et des finances et le ministère des Outre-mer. Le ministère de la Transition écologique et solidaire est néanmoins représenté au conseil d'administration de l'AFD par une personnalité qualifiée, Mme Chantal Jouanno, qui porte fortement cette voix, outre Laurence Tubiana, présidente du conseil d'administration de l'AFD, et les autres administrateurs. Le conseil d'administration est très attentif aux sujets qui vous préoccupent.

Madame de Cidrac, l'engagement du Président de la République et la politique du gouvernement sur l'égalité femmes-hommes sont un objectif fort pour notre Agence. L'engagement de 120 millions d'euros pour les ONG féministes du Sud sera mis en œuvre sur plusieurs années. Je pense que nous dégagerons 40 millions d'euros cette année : l'appel à projets paraîtra bientôt. Il s'agit de subventions et de capacités financières d'appui de la

société civile qui sont significatives. Nous menons des actions très diverses en matière d'égalité femmes-hommes. Notre premier prêt en Albanie est un prêt budgétaire sur les questions de genre. Au Maroc, nous avons mené un programme de budgétisation sensible au genre : le ministère des finances marocain, dans son dialogue avec chaque ministère sectoriel, cherche maintenant systématiquement à intégrer des objectifs d'égalité femmes-hommes dans toutes les politiques publiques marocaines. Le prêt budgétaire au Royaume du Maroc comprend toute une méthodologie. Je ne suis pas certain que nous l'ayons nous-mêmes en France. Nous expérimentons avec nos collègues marocains quelque chose qui peut donc nous inspirer. Nous menons des actions sur le genre. À Kochi, en Inde, nous avons financé un métro aérien avec des exigences en matière d'égalité : il y aura des conductrices de train. Plus de la moitié des salariés sont des femmes. Une offre de *She taxi* est proposée, à la sortie du train, avec un taxi mobylette genré, qui veille à éviter des violences, importantes en Inde à l'égard des femmes. Des règles prévalent dans les voitures. Cette expérience est très intéressante. Je vous cite un autre exemple, dans le secteur financier : dans les banques publiques de développement, nous avons octroyé une ligne de crédit à TSKB, banque de développement turque, pour les PME turques, ligne qui ne peut être débloquée que si l'entreprise a mis en place une politique crédible en faveur de la parité, vérifiée par la banque comme condition du financement octroyé.

Monsieur Gontard, avec le programme Santé en commun, l'AFD a doublé de taille, avec votre confiance, en cinq ans. Quand je suis arrivé à la tête de l'AFD, celle-ci réalisait entre 7 et 8 milliards d'euros de financement par an. En 2019, l'AFD a engagé tous ses crédits, avec 14 milliards d'euros d'engagements ou de projets approuvés par notre conseil d'administration, contre 50 à 60 milliards d'euros pour la Banque mondiale chaque année. La France dispose donc d'un instrument financier qui représente le quart ou le cinquième de la Banque mondiale. Nous pourrions avoir une taille encore un peu plus importante, y compris pour la robustesse de notre modèle financier, mais nous avons une taille critique qui nous permet d'intervenir dans de nombreux débats et cofinancements et de porter l'influence et l'expérience de notre pays pour faire ensuite les connexions utiles avec les acteurs français. Nous avons alloué une enveloppe de 1,2 milliard d'euros pour le programme Santé en commun, réponse sanitaire et de protection sociale ciblée sur l'Afrique et le Proche-Orient, sévèrement touchés par cette crise. Nous n'avons tout de même pas mis tous nos œufs dans la réponse sanitaire puisque la crise en Afrique est surtout économique et sociale tout en restant environnementale. Dans certains pays, nous ferons des dons, mais nous appuierons aussi les politiques publiques de santé face au Covid-19 avec des prêts, dans certains pays, tout en étant attentifs à ne pas faire basculer ces pays dans le surendettement. Le ministère des finances y veille. Nous basculons vers d'autres instruments si nécessaire.

Je pourrai vous envoyer une fiche sur notre activité dans les Balkans.

Mme Marta de Cidrac. – Vous m'avez effectivement répondu sur le volet égalité femmes-hommes, mais pas sur celui relatif aux Balkans occidentaux, de manière précise. Pouvez-vous nous en dire un mot rapide ?

M. Rémy Rioux. – Je vous adresserai une fiche avec un état précis des projets. Nous regardons le métro de Belgrade, avec d'autres. Nos ambassadeurs, dans cette zone pourtant si proche et si stratégique, n'avaient pas d'instrument alors que nos collègues allemands sont présents, ainsi que les banques européennes. Nous sommes maintenant présents et commencerons des financements d'infrastructures. Nous disposons désormais d'une équipe à Belgrade qui couvre ce mandat pour l'ensemble des Balkans.

M. Ronan Dantec. – L’audition se veut prospective et j’aurai deux questions. La première concerne l’Europe. Il est difficile d’avoir une vision claire des relations géopolitiques et géostratégiques dans quelques mois, mais nous sentons toutefois une volonté de réaffirmation de l’Europe. Les banques de développement françaises, allemandes et européennes pourraient-elles être demain un outil plus affirmé par l’Europe, y compris dans sa réaffirmation géopolitique ? Le modèle de l’action des banques de développement pourrait-il être différent, au-delà de l’intégration des enjeux Climat et biodiversité, dans le cadre d’une autre stratégie européenne ?

Ma seconde question est liée au tourisme en Afrique. Le tourisme est un secteur extrêmement important du développement de nombreux pays, notamment africains, comme au Maroc ou en Afrique australe avec le tourisme de biodiversité. Douze milliards d’euros de pertes pourraient être enregistrés en lien avec la crise Covid-19 pour l’industrie du safari. L’AFD intègre-t-elle dans sa stratégie cette question du tourisme, relancé ou pensé différemment avec un vrai enjeu sur la biodiversité ? Des informations extrêmement inquiétantes parviennent sur l’état de certains parcs africains qui n’ont plus aucune recette. Dans les recettes de l’AFD, le fonds de solidarité pour le développement (FSD) d’environ 200 millions d’euros est financé par la taxe Chirac sur les billets d’avion. Est-ce que cette recette est menacée, ainsi qu’un certain nombre de projets de l’AFD liés aux compensations aériennes ?

Mme Martine Filleul. – Mes préoccupations concernent la santé. Sur les cinq nouvelles maladies humaines qui apparaissent chaque année en moyenne, trois sont d’origine animale. Avec la crise du Covid-19, nous avons vu comment la santé humaine pouvait trouver des moyens de traiter, de soigner, mais elle ne permet pas de prévenir et d’anticiper le risque épidémique. Il semble qu’il faille mieux tenir compte de l’interdépendance entre la santé animale, la santé humaine et la santé des écosystèmes. Cette conception de la santé progresse depuis les années 2000, avec la première apparition des premiers virus H1N1, etc. Si cette conception s’impose dans les idées, elle a toutefois beaucoup de mal à s’imposer dans les faits, car elle se heurte à une faiblesse des moyens, particulièrement en Afrique où la santé animale est laissée pour compte. Elle s’oppose également à une conception assez universelle d’un fonctionnement en tuyaux d’orgue. Nous avons assez peu l’habitude, même en France, de travailler de manière transversale, alors que la prévention l’impose pourtant. Elle s’oppose enfin à des réticences quant à la mise en œuvre des politiques de prévention, difficilement quantifiées. Nous pouvons l’observer en France au travers de la quasi-disparition de la santé au travail et de la santé scolaire.

Si je pense que vous êtes convaincu, monsieur le directeur, de l’intérêt d’une telle médecine globale, comment l’intégrez-vous concrètement dans les politiques de santé que vous pouvez mener ? Comment intégrez-vous des critères, dans les aides que vous accordez aux différents pays du monde ?

M. Benoît Huré. – Merci, Monsieur le Président, d’avoir organisé cette rencontre nécessaire et attendue, merci, Monsieur le Directeur général, d’avoir répondu à notre demande.

Je suis un ancien sénateur et cette commission était auparavant également la commission du développement économique. Je me demande si nous n’avons pas eu tort de la scinder, puisque nous voyons aujourd’hui que les choses sont très imbriquées.

Vous considérez que le développement durable est une gestion responsable, raisonnée et efficace des ressources. Nous savons que l'aide a de plus forts impacts quand elle est gérée localement, dans le cadre d'un partenariat équitable, fondé sur les principes humanitaires. Tout le monde s'accorde à le reconnaître, tant à l'ONU qu'au sein de la Commission européenne. Ce changement de paradigme vertical et transversal est nécessaire, mais pourtant difficile à engager. J'ai lu que 40 millions d'euros avaient été annoncés pour les ONG du Sud : cette somme passera-t-elle par les ONG du Nord ?

Le système peine à changer et le montant de l'aide arrivant véritablement dans les territoires concernés reste faible. La participation des acteurs locaux est souvent citée et elle est d'une grande efficacité puisqu'elle se double d'une formation des bénéficiaires de ces programmes. Ces acteurs locaux sont pourtant assez peu sollicités par nos ONG internationales. Quelle est la vision française de la localisation, vis-à-vis des acteurs locaux, de la société civile ou des autorités locales ou régionales ?

Pour se transformer, le secteur a besoin de champions et je crois que l'AFD pourrait être ce champion – j'en ai même la conviction.

Je profite de votre présence pour vous parler d'un point. J'ai entendu parler, il y a quelques jours, de la « théorie économique du Donut », par un des membres du *think tank* humanitaire IARAN installé dans les Ardennes, Kate Raworth. J'ai été interpellé et intéressé. Quelle est votre vision par rapport à cela ?

Nous sommes dans un monde dynamique et nous sommes véritablement en phase avec notre temps ici, en organisant ces auditions sur le monde d'après. Je reste plein d'espoir.

M. Frédéric Marchand. – Vous l'avez dit, le référentiel des objectifs de développement durable (ODD) est de plus en plus partagé, ce dont nous pouvons nous féliciter. Le financement de cet agenda 2030 suppose de veiller à ce que les investissements ne soient pas en contradiction avec les objectifs environnementaux et sociaux tels que le climat et la biodiversité, mais aussi les inégalités et la sécurité alimentaire. Or, une part importante des flux financiers n'est pas toujours alignée, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, ni même compatible avec les ODD. Une étude de l'OCDE de 2019 démontre que les investissements publics et privés favorisent toujours les investissements liés aux combustibles fossiles. Ne pensez-vous qu'il est temps de mettre en place des cadres et des normes afin de faciliter une meilleure compréhension des investissements durables, de la destination des différents flux et de leur impact réel afin de réduire les risques croissants des ODD *washing* ?

M. Rémy Rioux. – Monsieur Dantec, je crois que l'Europe se situe effectivement à un moment particulier. Depuis longtemps, nous n'avons pas eu une signature aussi forte que l'*European New Green Deal*. Ces dernières années, n'existaient au plan international que les routes de la soie, comme vision et comme projet. Nous nous positionnons par rapport aux routes de la soie, en parlant de routes de la soie vertes ou de connectivité, en réaction. Nous assistons actuellement à l'affirmation d'une identité, d'un plan d'investissement, ce qui n'est pas facile face à la crise profonde. Ce point a retenu l'attention du monde. Quand j'ai débuté ma carrière sur ces sujets il y a une vingtaine d'années, la construction européenne était quelque chose de puissant. Dans un moment où les constructions régionales et les intégrations régionales en Afrique ne fonctionnent pas si mal et où la question de chaîne de valeurs, de relocalisations et de monde multipolaire se pose, je trouve que l'expérience européenne est intéressante, avec ses forces et ses faiblesses. Ce moment, rendu possible ou difficile par la

confrontation entre la Chine et les États-Unis, peut s'exprimer par de la solidarité, avec de possibles taxes carbonées aux frontières, mais nous devons prendre garde à ce qu'elles ne soient pas perçues par nos partenaires africains comme une fermeture. De telles mesures devraient s'accompagner d'investissements dans les économies africaines qui les relient à l'Europe. Des instruments comme le nôtre existent, avec la BEI, la BERD, la KfW... La moitié de l'aide publique au développement du monde est européenne : en additionnant les actions de la Commission et des États membres, la somme atteint 75 milliards de dollars chaque année. Il est important d'avoir un projet européen incarné, visible, dynamique et ambitieux, avec un puissant volet international de développement et de solidarité, comprenant des investissements de développement durable.

Au début de la crise du Covid-19, nous avons parlé avec la Commission européenne et la direction générale DEVCO qui s'occupe du développement. Les directeurs généraux du développement de tous les États membres se sont réunis, avec la Commission, dès fin mars, au moment où les discussions sur les réponses à la crise étaient loin d'être consensuelles au niveau européen. Nous avons trouvé très vite un consensus, entre acteurs de développement. Le 3 ou le 4 avril, la Commission a annoncé 20 milliards d'euros mobilisés pour répondre à la crise, additionnant pour la première fois les moyens de la Commission et les moyens des États membres, dont les 1,2 milliard d'euros français que nous portions. Le #Team Europe est né à ce moment-là et nous le faisons vivre pour qu'il y ait une identité de l'action de l'ensemble des institutions européennes, qui forme de plus en plus un système d'institutions de développement, avec la Commission au centre, avec la Banque européenne d'investissement (BEI), avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et avec les institutions de chaque État membre. Il s'agit parfois d'une banque, comme l'AFD, parfois d'une agence de dons, comme en Suède, parfois d'une agence de coopération technique. Ces acteurs échangent, mènent des projets ensemble et cofinancent de manière de plus en plus intégrée au niveau européen. Si ceci peut servir un moment géopolitique, dans l'intérêt de notre pays et de son engagement européen, ce serait formidable. Nous avons réagi relativement vite et cherchons à être présents aux côtés des multilatéraux sur ces sujets.

Sur le tourisme, la crise touche les pays en développement, de manière multiple. La crise est totalement exogène et le tarissement des flux touristiques en est l'une des manifestations. Le secteur est compliqué, notamment en matière de développement durable. Ce sujet constitue un bon exemple puisque nous devons jouer notre rôle contra-cyclique pour permettre aux clients de Proparco de passer la crise, tout en menant un dialogue avec des exigences encore plus élevées pour tracer un chemin d'investissement et changer le tourisme d'avant et d'après la crise. Nous avons de bons exemples, mais si nous devons aider d'autres entreprises touristiques à traverser la crise, il conviendra de trouver de bons équilibres entre la réponse d'urgence, moins conditionnée, et le dialogue pour que les partenaires deviennent ensuite des acteurs du développement durable.

Sur le FSD, je pense que la question concerne plutôt le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le ministère de l'économie et des finances, qui mettent en place ces financements innovants, constatent l'impact de la crise sur leur mobilisation et leur prélèvement et doivent en voir les conséquences budgétaires pour maintenir le même niveau d'ambition, ou l'accroître. Cela se traduirait *in fine* par des dispositions en loi de finances. Je ne dispose pas d'informations à ce stade sur d'éventuelles pertes de recettes, même si elles semblent inévitables compte tenu de la crise que traverse le transport aérien et des conséquences que cela peut avoir sur les moyens budgétaires de l'AFD.

Madame Filleul, nous sommes descendus très bas sur les sujets de santé, secteur qui requiert des ressources en subvention pour passer par les canaux des gouvernements ou par la société civile. La santé ne représentait plus que 2 % des investissements de notre Agence : cette proportion a bien augmenté depuis deux ans. Ceci nous permet de financer des projets sur la dimension économique puisque c'est un secteur économique très important, même si sa rentabilité est différée. Le volet baptisé « *one health* » est nouveau, et nous avons encore peu de preuves d'exemples de recherches systématiques et d'exploration des liens entre santé animale et santé humaine. Nous sommes maintenant incités à le faire. Sur la santé, de grands fonds verticaux traitent de maladies particulières. De l'argent international est actuellement mobilisé pour développer un vaccin qui bénéficiera à toute la population mondiale, ce qui est très intéressant. Nous cherchons les modalités de financement d'un bien commun mondial, à savoir le vaccin contre le Covid-19. Nous avons besoin de coopération internationale et d'un certain niveau de financement international pour coordonner les efforts de chaque pays en matière de recherche puis de diffusion. La Commission européenne a pris cette initiative, avec la France. Pour l'AFD, notre axe sur la santé concerne le renforcement des systèmes de santé, en particulier dans les pays où ces systèmes sont très faibles, très défaillants, pour les rendre en capacité de faire face à une pluralité de maladies potentielles.

Monsieur Huré, nous gérons depuis dix ans un guichet, ou une capacité financière, de 100 millions d'euros qui est l'endroit où les ONG françaises viennent exercer leur droit d'initiative. Les ONG présentent des projets, sélectionnés par un comité. Ce guichet est devenu le principal lieu de financement de l'action internationale des collectivités locales. Avec la société civile, l'action de l'AFD représente 400 millions d'euros. L'enjeu consiste, une fois que nous avons appris à travailler avec la société civile, à les entraîner dans les autres projets financés par l'AFD, notamment dans le Sahel, en passant alors par des ONG locales à cause des risques de sécurité et de rejet qui existeraient sinon.

Plus largement, dans le monde du financement du développement, notre Agence présente une particularité puisque la moitié de nos financements passe par des canaux financiers non souverains. Pour simplifier, la moitié des financements de l'AFD passe par les gouvernements et l'autre moitié par d'autres acteurs. L'AFD a appris à passer par la société civile, chez nous et au Sud. L'AFD est quasiment une des seules agences de développement qui sait prêter à des collectivités locales du Sud. En Afrique du Sud, le gouvernement central a longtemps refusé de s'endetter auprès des institutions internationales, tandis que les collectivités telles que Johannesburg, Durban, Le Cap ou Medellín, étaient prêtes à le faire. Nous avons alors apporté des dons ou même des prêts, avec des risques pris sur les collectivités locales du Sud, sans passer par la garantie de l'État central. Une grande partie des investissements dans les infrastructures passe non pas par les gouvernements centraux, mais par les collectivités locales, partout dans le monde, et il faut donc parvenir à atteindre ces contreparties pour qu'elles fassent les investissements les plus durables possible.

Sur la théorie du Donut, Gaël Giraud que vous avez auditionné était le chef économiste de l'AFD et nous avons vécu une période avec beaucoup d'idées et d'innovations. Cette représentation de l'économie comme une pâtisserie anglo-saxonne a des adeptes dans notre maison. De nombreuses ressources se trouvent sur le site de l'AFD, ainsi que des recherches mises en place et rendues publiques. Pendant le confinement, nous avons mis en place une offre de MOOC.

Monsieur Marchand, il est urgent que le référentiel ODD advienne. Nous avons fixé les objectifs de finances Climat dans le cadre de l'Accord de Paris et ce travail a débuté pour la biodiversité. Tout ceci doit se consolider dans un référentiel développement durable

validé par les institutions internationales : ce référentiel doit avoir un effet d'entraînement non seulement sur l'AFD, mais aussi sur les flux financiers privés au niveau des portefeuilles des institutions financières et des trajectoires des pays. C'est le passage de l'aide publique au développement, référentiel existant, avec un comité à l'OCDE, à l'investissement de développement durable qui est encore très incertain. Nous n'avons pas encore le cadre global dans lequel tous les acteurs pourraient s'inscrire. Il nous manque également au plan international une institution multilatérale qui donne un avis sur les trajectoires des pays. Être aligné avec l'Accord de Paris requiert de vérifier si un projet a une contribution positive, mais aussi s'inscrit ou non dans une trajectoire de moyen et long terme définie par le pays conformément à l'Accord de Paris. En fonction de ce que nous pensons de la trajectoire d'un pays, l'AFD choisit tel ou tel instrument financier. Si un pays a une très bonne trajectoire climat, le plus simple consiste à lui accorder une aide budgétaire. En revanche, si un pays va dans le mur du point de vue climatique, il convient de basculer sur de l'aide projet pour des centrales photovoltaïques ou des parcs nationaux, pour le convaincre qu'il devrait changer sa politique et faire de meilleurs investissements. Nous menons ce travail en interne au sein de l'AFD, mais personne ne nous dit si la France, la Colombie, le Burkina Faso ou la Chine ont une bonne politique Climat et une bonne politique de développement durable. Aucune publication ne porte sur le sujet, alors que de nombreuses publications concernent les finances publiques et la macroéconomie, *via* le Fonds monétaire international (FMI). Ces informations manquent sur le développement durable.

Mme Nelly Tocqueville. – Vous avez rappelé les missions de l'AFD qui sont essentielles et indispensables. Je voudrais vous interroger sur le modèle économique de l'AFD qui est une banque de développement qui recourt au marché afin d'étendre son champ géographique. Au vu du contexte économique actuel, pensez-vous que vous risquez de rencontrer des difficultés pour maintenir vos équilibres financiers, car, comme le note la Cour des comptes, le modèle comporte des risques ? Ces risques pourraient-ils être accrus et quelles pourraient en être les conséquences ?

M. Michel Vaspert. – Vous dirigez une très belle institution, créée à une époque où notre pays avait une vision de long terme. Je voudrais vous parler des moyens financiers dont vous disposez et dont disposent les pays européens pour défendre l'économie européenne. Je ne sais pas si le jour d'après sera très différent si les gouvernements des grandes économies mondiales ne mettent pas en place des politiques publiques pour s'en donner les moyens. Il n'y a en revanche plus d'interrogations sur la présence de la Chine sur tous les continents : elle est excessivement présente en Afrique, elle est dans le Pacifique, au Vanuatu, elle est en Europe puisqu'elle a racheté un certain nombre de ports européens, en Grèce et en Italie, et a repris des terminaux dans les pays du Nord, avec des investissements colossaux dans le monde entier. Les moyens sont-ils suffisants en Europe pour faire face au développement que nous souhaitons réaliser face au développement chinois, voire américain ?

Ma deuxième question porte sur l'Outre-mer. Nous avons la chance de disposer du deuxième territoire maritime du monde, avec une présence dans tous les océans. L'économie de certains territoires d'outre-mer, comme les Antilles ou la Polynésie, repose uniquement sur le tourisme. Or, des ressources halieutiques considérables pourraient être exploitées en respectant scrupuleusement l'environnement, ce que ne font pas les Chinois en Polynésie, par exemple. Avez-vous des projets pour faire en sorte que le jour d'après l'économie de ces territoires français puisse se développer sans avoir uniquement recours au tourisme qui, si le jour d'après est différent, ne sera plus comme avant ?

Mme Michèle Vullien. – Je suis très heureuse de vous entendre à plusieurs titres, puisque je suis une ancienne élève de l’Institut d’étude du développement économique et social (IEDES) de François Perroux, où j’ai eu René Dumont comme professeur, et je suis impliquée de longue date dans l’association CODATU (Coopération pour le Développement et l’Amélioration des Transports Urbains et Périurbains), association internationale où les pays du Nord aident les pays du Sud en matière de transports publics. Aidez-vous plus particulièrement la mise en place de réseaux de transports publics dans les pays émergents pour lutter contre la pollution et contre la concurrence tentaculaire et frénétique de la Chine face à nos industriels français ?

Mme Angèle Prévaille. – Je vous remercie d’évoquer les objectifs de développement durable : je pense qu’il faut absolument s’en saisir. Ils doivent servir de guide pour tout projet et toute loi et tracer un chemin : ils devraient être affichés comme but. J’avais une question sur le choix des projets que vous faites, pour les financer. Vous intervenez sur une grande partie du globe et notamment dans les trois océans. Sur la gestion des déchets et sur la pollution plastique, vous avez évoqué le thème des communs, or, vous n’êtes pas sans savoir que les plastiques s’accumulent partout dans le monde, particulièrement dans les océans. Nous devons répondre à des enjeux de quantité, pour l’eau, mais aussi à des enjeux de qualité. Or, cette pollution impacte la qualité de l’eau, qui est un objectif de développement durable, et a un effet délétère sur le monde en général. Est-ce un sujet pour vous ? Est-il possible de mettre en place des projets cohérents sur ce sujet, en amont de la production et de la diffusion dans l’environnement de cette pollution plastique ? La même question se pose de manière plus générale sur les plastiques.

M. Hervé Gillé. – Monsieur le directeur général, vous avez travaillé sur un rapprochement de l’AFD et de la Caisse des dépôts et consignations. Quel était l’intérêt de cette démarche, à l’époque ? J’ai cru comprendre que vous y réfléchissiez encore : quelle est votre position sur ce sujet ? Nous constatons un besoin de lisibilité, par rapport aux citoyens, sur les investissements durables : ne serait-il pas opportun de réfléchir sur de nouveaux placements qui permettraient, au niveau national et international, de flécher un certain nombre de dépôts pour accompagner les politiques que vous mettez en place ?

M. Jordi Ginesta. – Vous intervenez avec des sommes très importantes dans différents États du monde. Vous procédez à une validation de vos choix mais procédez-vous ensuite à une évaluation de l’efficacité et de la performance des sommes engagées et donc dépensées ? Pouvez-vous nous présenter quelques exemples bénéfiques qui ont permis une accélération ?

M. Rémy Rioux, directeur général de l’Agence française de développement. – Au-delà de mon temps de réponse, nous vous enverrons des éléments complémentaires, pour ceux qui les ont demandés, et le personnel de l’AFD se tient à votre disposition pour vous apporter davantage de précisions.

Plusieurs questions concernaient la géopolitique du développement. L’Agence est née le 2 décembre 1941, pendant la guerre. C’était le Trésor, la Banque de France, la Caisse des dépôts et consignations de la France libre, puisque l’Agence était dénommée la Caisse centrale de la France libre, devenue, à la Libération, Caisse de l’Outre-mer, raison pour laquelle nous sommes historiquement présents dans l’Outre-mer. L’Agence est née d’une guerre. Je sais que cela a suscité un débat, mais ce que nous vivons aujourd’hui ressemble, par certains aspects, à une guerre, si on entend par « guerre » la destruction du capital physique, financier et humain. Nous parlons de cinq points de PIB de perte de richesse sur l’année 2020,

dont sept dans les pays développés, ce qui n'est pas arrivé depuis 1870, date d'une autre guerre. Ces circonstances nous obligent à jouer notre rôle souverain, dans un jeu d'acteurs tendu au plan international. L'Europe dispose de la moitié de la capacité mondiale de financement du développement. Elle compte en son sein des institutions financières publiques qui peuvent faire travailler leur bilan, pour peu qu'elles convainquent les responsables politiques de chaque pays et de l'Europe de l'intérêt de l'Europe de continuer à coopérer, ou de coopérer avec encore plus d'ambitions, dans la situation actuelle. Les autres ensembles géopolitiques ne s'y trompent pas. Les États-Unis d'Amérique sont les premiers pourvoyeurs d'aide publique au développement, avec 30 milliards de dollars. Ce montant n'a pas beaucoup baissé depuis l'arrivée du Président Trump. Pour la première fois depuis l'époque du président Kennedy, les Américains ont voté il y a deux ans le Build Act qui a réformé le système de financement du développement. Les États-Unis ont même créé une nouvelle institution financière, US DFC, pour appuyer le secteur privé, en particulier dans les autres pays. Le président Trump vient de confier à cette institution un nouveau mandat de *reshoring*, pour financer la réinstallation, au sein des États-Unis d'Amérique ou dans les pays voisins, de capacités industrielles qui avaient été éloignées. Il est intéressant d'observer que cette institution financière, qui fait du financement international, vient de se voir confier un mandat dans son propre pays, alors que les États-Unis ne disposent pas de nombreuses banques publiques. Des phénomènes très nouveaux sont observés dans ce monde du développement. Nous connaissons bien l'ambition, les volumes et l'effet de richesse qu'a connu la Chine et la manière dont elle les a utilisés pour son influence, pour son économie et pour bâtir un système un peu alternatif, avec cette grande vision des routes de la soie qu'elle a projetée sur le monde et qui présente un grand attrait. La Chine a apporté beaucoup de financements en Afrique et dans de nombreux pays, à un moment où nous financions moins nous-mêmes : elle a occupé une place que d'autres avaient laissée.

La relation à ces grands ensembles et à la Chine est une grande question qui comporte de très nombreuses dimensions. J'interprète mon mandat comme étant celui qui coopère dans la réponse avec la Chine : je dois essayer d'amener des acteurs chinois vers des financements conformes aux normes internationales. Je ne suis pas sûr d'y arriver. Je trouve intéressant d'essayer d'amener des financements chinois dans des appels d'offres internationaux auxquels des entreprises européennes peuvent accéder, en suivant un jeu de normes sociales et environnementales du meilleur niveau, comme ceux qu'adopte l'Agence française de développement dans tous les projets qu'elle finance. Aujourd'hui, ce n'est évidemment pas le cas : personne n'arrive à coopérer avec les Chinois, et peu avec les Américains non plus, pour être franc. Les investissements chinois sont multiples : certains sont axés sur le développement durable. Le Club IDFC que je préside comprend une institution chinoise, la China Development Bank, qui est le seul lieu au monde où les Chinois déclarent des chiffres selon une méthodologie internationale. La Chine réalise des investissements Climat à hauteur de 100 à 150 milliards de dollars chaque année. Les sommes sont considérables. Ces investissements concernent surtout des réseaux de transport urbains ou des énergies renouvelables en Chine même, mais aussi dans des pays étrangers. La Chine finance toutefois aussi des centrales à charbon qu'il faudrait absolument arrêter et transformer. Pouvons-nous y parvenir par de la coopération ou par d'autres outils publics ? Il appartient aux autorités françaises et européennes de le déterminer. Le sommet des banques de novembre peut être le lieu pour avancer sur le sujet.

L'Outre-mer français me fascine. Nous avons modifié notre organisation et notre stratégie sur ce volet. L'Outre-mer est historique, au sein de l'AFD, et nous essayons d'en faire quelque chose de nouveau *via* les objectifs de développement durable. Nous avons créé un département « Trois océans » qui casse nos silos : ce département comprend nos territoires

ultra-marins et leurs voisins. Nous cherchons à traiter les sujets de développement, de renforcement des maîtrises d'ouvrage, d'intégration régionale puisque l'avenir de nos territoires n'est pas que dans le rattrapage de la métropole, mais aussi dans leur insertion dans leur espace économique où ils ont beaucoup d'atouts et de capacités, et par le développement durable. Je pense que nous pouvons faire de nos territoires ultra-marins des territoires vitrines, en pointe en matière de développement durable par rapport à la métropole. Si nous pouvons ensuite expliquer aux élus de métropole les actions menées en Outre-mer, ces actions seront bonnes pour la métropole, pour l'Outre-mer et pour la coopération internationale. Nos financements s'élèvent à 1,5 milliard d'euros chaque année dans l'Outre-mer et ils devraient être supérieurs cette année du fait de la crise, puisque nous réalisons des prêts d'urgence, en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie, dans un esprit de développement durable.

Madame Vullien, l'IEDES fait partie de notre famille et nous adorons le jardin tropical. Je suis prêt à poursuivre la discussion avec vous. Nous avons de nombreux exemples d'excellents projets de transports publics dans le monde entier et en Outre-mer. Regardez ce que nous avons réalisé à Medellín, ville qui était la plus dangereuse du monde, à l'époque de Pablo Escobar, et qui est devenue une ville extraordinaire : grâce à un financement non souverain de l'AFD pour le tramway de la ville de Medellín, les favelas sont désormais reliées au centre-ville.

Madame Préville, sur les déchets et l'océan, nous publierons prochainement une note de stratégie très intéressante. En rédigeant la note, nous nous sommes rendu compte que nous avons financé 1,5 milliard d'euros depuis dix ans pour des projets sur le développement durable des océans. Nous disposons d'une grande expérience et d'une grande connaissance de ces sujets. Nous avons bâti une initiative avec la BEI et la KfW allemande, il y a maintenant deux ans, la *Clean Ocean Initiative*, dont le bilan a été publié avant-hier à l'occasion de la journée des océans. Cette initiative porte sur toute la chaîne de gestion des déchets.

Quelle que soit la forme que prend le rapprochement entre l'AFD et la Caisse des dépôts, les ODD sont pris en compte : ce que nous faisons à l'international concerne le national, et inversement. J'ai négocié la COP21 et me trouvais à New-York pour les ODD : j'ai compris le message des ODD dès 2015, et ce message est arrivé aujourd'hui à la Caisse des dépôts. Éric Lombard m'interroge sur ces points. La KfW allemande rend des comptes sur la manière dont elle contribue aux ODD, en expliquant son bilan annuel par rapport aux ODD. Cette question est aujourd'hui posée à l'AFD et à la Caisse des dépôts. Je ne peux vous dire quelle forme ce rapprochement prendra, mais, stratégiquement, relier nos capacités financières nationales à nos capacités financières internationales me semble crucial. Ce phénomène est observé partout dans le monde. Il convient sans doute de casser notre fonctionnement en silos qui conduit à avoir des instruments nationaux et des instruments internationaux. Dans « international », il y a « national ».

Monsieur Ginesta, nous allons effectivement jusqu'à l'analyse de l'impact de nos projets, en précisant par exemple combien de jeunes filles vont en classe, combien de territoires sont restaurés... Nous augmentons fortement notre capacité d'évaluation puisque nous gérons beaucoup plus d'argent public. Le prochain projet de loi développement propose même de créer une instance externe d'évaluation, indépendante ou à la Cour des comptes, qui exercera un contrôle plus fort sur l'AFD et ses opérations – et je n'aspire qu'à cela pour que les Français adhèrent à nos actions. Les sondages montrent bien que les Français se disent mal informés de la politique de développement et pensent donc qu'elle n'en est pas efficace : quand vous interrogez les Français qui se disent bien informés de la politique de

développement, ils la jugent très efficace. Il convient donc de leur amener l'information pour qu'ils puissent former leur jugement.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie infiniment : des propos très intéressants ont été tenus et des réponses ont été apportées aux questions des sénateurs.

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

La réunion est close à 11 h 15

Mercredi 17 juin 2020

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 11 h 10

Audition de MM. Yann Wehring, ambassadeur délégué à l'environnement, et Jean-François Silvain, président de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité sur le lien entre pandémies et atteintes à la biodiversité

M. Hervé Maurey, président. – Nous sommes heureux d'accueillir Yann Wehring, ambassadeur délégué à l'environnement, et Monsieur Jean-François Silvain, Président de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB).

Cette audition abordera le lien entre biodiversité et pandémies, entre la destruction croissante de nos écosystèmes et l'émergence de zoonoses telles que le coronavirus. Notre commission a initié un cycle d'auditions pour réfléchir à la signification profonde de la crise actuelle, qui nous impose de changer notre lien avec la nature.

Nous avons entendu le 20 mai dernier le professeur Jean-François Guégan, qui soulignait la faiblesse de notre système de recherche national, et en particulier le fait que nous étions armés pour comprendre les infections, mais pas pour les anticiper.

Monsieur l'ambassadeur, vous avez mis en place un groupe de réflexion scientifique sur le sujet, qui regroupe les acteurs les plus éminents du monde de la recherche – CNRS, INRAE, Museum national d'histoire naturelle, IRD, Ifremer, Office français de la biodiversité – sous l'égide de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité.

Le 20 mai dernier, notre commission a adopté plusieurs recommandations sur la proposition de notre collègue Guillaume Chevrollier, référent sur le suivi de l'eau et de la biodiversité. Nous en avons priorisé plusieurs : les investissements favorables à la biodiversité dans le cadre du plan de relance, les actions de lutte contre la déforestation et le renforcement des aires protégées et des moyens consacrés à la lutte contre le trafic illicite d'espèces protégées.

Nous allons désormais vous entendre l'un et l'autre. Je donnerai ensuite la parole à Guillaume Chevrollier puis à mes collègues qui souhaiteront vous interroger.

M. Yann Wehring, ambassadeur délégué à l'environnement. – Je vous remercie de l'intérêt que vous portez à ce sujet et de votre invitation à échanger sur le lien entre biodiversité et pandémies.

Au début de la crise, nous avons constaté qu'un nombre important d'acteurs se sont exprimés sur ce lien entre biodiversité et Covid-19, notamment les médias, en faisant le rapprochement avec le pangolin et la chauve-souris. Cependant, en tant que décideurs publics, nous avons besoin d'une assise scientifique. C'est pourquoi je me suis tourné vers Jean-François Silvain et l'ensemble des acteurs de la recherche publique dont la France dispose. Ces différents organismes se sont réunis le 9 avril et les experts nous ont remis en un temps record, le 15 mai, un rapport confirmant le lien entre les atteintes à la biodiversité et l'émergence de maladies infectieuses, dont vraisemblablement la Covid-19. J'ai ensuite réalisé un second exercice, interministériel, pour recenser l'ensemble des préconisations politiques et des mesures que nous pourrions retenir suite aux constats scientifiques.

M. Jean-François Silvain, président de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité. – Merci de nous auditionner. Nous apprécions fortement cette possibilité d'échange. J'aimerais avant tout vous présenter Mme Hélène Soubelet, directrice de la Fondation, qui m'accompagne aujourd'hui.

Évoquons les apports des sciences de la biodiversité pour mieux comprendre les zoonoses. Rappelons que les zoonoses font référence au passage de pathogènes des animaux sauvages à l'homme, ou inversement. Les séquences analysées pour la Covid-19 montrent une proximité avec les séquences du virus chez une espèce de chauve-souris asiatique. Cependant, au niveau scientifique, nous n'en savons pas davantage aujourd'hui sur la Covid-19 et ses relations avec la biodiversité.

Au sein de la Fondation, nous avons analysé les relations entre les changements de biodiversité et l'ensemble des environnements de zoonose au cours des trente dernières années, sur une base de trois cents publications récentes. Une quarantaine de chercheurs et chercheuses ont contribué à cette analyse, dont Jean-François Guégan. Nous avons constaté une augmentation du nombre d'épidémies chez l'humain, notamment d'origine zoonotique, depuis cinquante ans. Cet accroissement peut s'expliquer, en partie, par la multiplication des contacts entre les humains et la faune sauvage.

Les différentes zones géographiques ne présentent pas les mêmes risques. Les zoonoses émergentes trouvent principalement leur origine dans la zone intertropicale. La recherche met en évidence des corrélations entre les changements environnementaux globaux, en particulier les pertes de biodiversité, et l'augmentation des maladies infectieuses. Le risque zoonotique peut être accru par l'érosion de la biodiversité spécifique et génétique via différents facteurs, qu'ils soient écologiques, épidémiques, adaptatifs, évolutifs ou liés à l'homme. Il existe un fort consensus en faveur d'un lien entre la déforestation dans ses différentes dimensions et la multiplication des zoonoses en Asie, en Afrique subsaharienne et en Amérique du Sud.

Par ailleurs, le développement des infrastructures humaines agit comme facilitateur de ces zoonoses et contribue à les transformer en épidémies, puis en pandémies. Le développement urbain accroît les risques sanitaires et l'émergence de maladies en favorisant les contacts avec la faune sauvage, notamment dans les zones périphériques.

Des tendances récentes, comme l'écotourisme ou des modes de contacts plus étroits avec la nature, pourraient favoriser les contacts avec des agents infectieux forestiers, notamment via des primates non humains dans certains pays. Cependant, la reconnexion avec la nature présente des bénéfices en matière de bien-être humain ; l'équilibre est délicat à trouver.

Le changement climatique influe de façon significative sur l'activité et la distribution des espèces – particulièrement des arthropodes, insectes vecteurs – donc sur certaines zoonoses. Nous avons identifié des agents pathogènes climato-sensibles, notamment dans les pays du nord. Certains groupes d'animaux sont plus fréquemment que d'autres à l'origine de zoonoses. Le franchissement de la barrière d'espèces semble plus aisé vers l'espèce humaine au sein des primates, qui sont plus proches de l'homme génétiquement, et à partir de certaines espèces qui sont depuis longtemps associées aux activités humaines. Il est possible, mais pas obligatoire, d'avoir un autre intermédiaire.

Le lien entre la consommation et le commerce de viande sauvage et l'émergence de zoonoses a été établi dans plusieurs cas. Les risques d'infections sont amplifiés par la méconnaissance des populations concernant les risques sanitaires et par la demande croissante pour nourrir le marché de faune sauvage. Les phases de contact entre humains et animaux sauvages sont les plus risquées : lors de la manipulation au moment de la chasse, du maintien en captivité, du transport, de la préparation des carcasses, etc. Les élevages industriels permettent la mise en place de mesures de biosécurité ; les risques d'émergence de maladies sont donc moindres. Cependant, lorsqu'une maladie émerge, elle s'y propage rapidement. Le développement mondial de ces élevages, où les animaux présentent peu de diversité spécifique et génétique, génère des foyers favorables à la propagation des zoonoses.

Nous avons également préconisé la mise en place de systèmes de surveillance basés sur une cartographie des risques – avec une superposition entre danger, exposition et vulnérabilité des populations – en particulier dans les zones de forêts tropicales, les zones à haute richesse en espèces de mammifères et les zones aux importants changements en matière d'usage des terres. L'identification d'espèces sentinelles, pouvant faire office de signal d'alerte de développement d'une infection, pourrait être aussi envisagée.

Nous prônons également la limitation des contacts permanents entre les animaux sauvages d'un côté et les humains et animaux domestiques de l'autre. Pour ce faire, il faudra d'une part favoriser l'éducation des populations aux gestes barrières, y compris concernant les activités de chasse de subsistance et les marchés aux animaux sauvages. D'autre part, il s'agira de mettre en place une politique ambitieuse de développement des aires protégées et de limitation de la déforestation pour préserver les habitats de la faune. Le maintien dans ces aires d'une biodiversité élevée en termes de richesse spécifique et de diversité génétique peut contribuer à diminuer le risque infectieux. Un tel développement des surfaces protégées doit se faire dans un contexte de dialogue socio-économique aux échelles territoriales pertinentes. Il faudra veiller en amont à ce que les pressions de consommation, notamment externes, soient réduites. Par ailleurs, les connaissances acquises sur le comportement des espèces à l'origine des zoonoses doivent être mises à profit pour que nous évitions de leur fournir, au travers de certaines pratiques agricoles, des ressources alimentaires et des habitats nouveaux.

Notons que les populations pourront manifester des inquiétudes quant à ces risques sanitaires. C'est le cas en Chine, où les habitants souhaitent éradiquer la présence des chauve-souris dans les zones urbaines. Cependant, une politique d'éradication des espèces réservoirs d'agents pathogènes est irréaliste écologiquement et contre-productive au plan

épidémiologique – sans parler des questions éthiques que cela poserait. Il faut plutôt favoriser la vaccination des humains et des animaux domestiques, d'élevage, mais aussi sauvages. Cette solution a été éprouvée, notamment en France avec la vaccination des renards.

Vous pouvez retrouver ces différents éléments sur le site de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité, dans le document intitulé « Mobilisation de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité par les pouvoirs publics français sur les liens entre Covid-19 et biodiversité ».

M. Yann Wehring. – Passons aux conclusions de l'exercice réalisé en interministériel à la suite des préconisations de la Fondation et des scientifiques. Nous avons gradué ces préconisations en fonction de leur facilité de mise en œuvre, des plus aisées aux plus difficiles.

Premièrement, nous préconisons une meilleure gouvernance internationale sur le lien entre santé et environnement, avec un développement du travail scientifique. Ce travail a été initié par la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), qui réunit des scientifiques du monde entier ; l'IPBES rendra un rapport en septembre prochain. Il nous faudra ensuite, au niveau international, consolider le cadre de surveillance des risques, d'où l'idée d'une cartographie. Cette idée fait écho à d'autres chantiers internationaux en cours ; le ministre des affaires étrangères a notamment proposé la création d'un Haut Conseil pour la santé humaine et animale.

La deuxième famille de préconisations concerne le commerce et la consommation d'animaux vivants sauvages. Le risque principal réside dans les contacts répétés entre les humains et les animaux sauvages vivants, particulièrement dans les zones intertropicales. Nous devons ouvrir un débat concernant le commerce et la consommation d'animaux vivants sauvages, et ce débat pourra gêner certains pays. Ces pratiques sont importantes en Asie du Sud-Est, en Afrique et en Amérique du Sud. La communauté internationale devra suggérer une meilleure régulation de ces pratiques, voire leur interdiction. Il pourra être reproché aux pays riches de dire aux pays pauvres ce qu'ils doivent faire, mais le risque scientifique est indéniable. La Chine, consciente de ce risque, a d'ailleurs interdit ces marchés. Cependant, cette décision semble liée au confinement ; le pays décidera peut-être de les autoriser à nouveau avec la pression populaire. Ce débat global devrait nous permettre de renforcer le travail de lutte contre le commerce des espèces sauvages, mais dans le contexte de la pandémie, nous nous concentrons en priorité sur la question des marchés.

La troisième famille de préconisations concerne le renforcement de la protection des aires naturelles. Des chantiers sont déjà ouverts et nous espérons que la situation actuelle va permettre de les renforcer. La France, par exemple, porte à l'échelle internationale la préservation de 30 % de la planète en aires protégées marines et terrestres, dont 10 % en protection forte. Cette troisième famille de préconisations vise aussi à accélérer la lutte contre la déforestation, en ciblant les forêts tropicales et intertropicales qui sont des facteurs de risques majeurs, et à limiter la présence massive d'humains dans ces espaces naturels pour éviter les transmissions de maladies.

La dernière famille de suggestions concerne les autres facteurs qui peuvent être considérés pour limiter les risques, notamment les élevages, qui constituent un corps très fertile pour un virus. Dans les pays occidentaux, les mesures de prévention sont fortes, mais ce n'est pas le cas partout dans le monde. Des coopérations seront à envisager pour renforcer les contrôles sanitaires dans les autres pays. Ces contrôles permettraient également de

s'assurer du bien-être animal, en lien avec la santé : un animal maltraité est plus susceptible d'être en mauvaise santé, donc d'être un facteur de risque. Enfin, concernant les pratiques globales qui permettraient de limiter les risques, il faudrait mettre en place des programmes d'éducation des populations sur l'importance de limiter les contacts avec les animaux sauvages.

Pour conclure, nous n'en sommes pas encore à l'étape d'analyse profonde des causes de cette pandémie et de mise en place de mesures concrètes – cette étape interviendra à la rentrée de septembre. Aujourd'hui, nous constatons que l'Europe, a fortiori la France, milite pour la préservation de la biodiversité en lien avec la diminution des risques pandémiques ; cependant, ce n'est pas un consensus international. Dès lors, deux chemins seront possibles au lendemain de la crise au niveau international : ignorer ce lien ou en tenir compte, à la fois dans les mesures déclinées ci-dessus et dans les plans de relance qui seront mis en place.

M. Guillaume Chevrollier. – Nous constatons que les problèmes qui naissent ailleurs ont des répercussions chez nous. Que faire à notre niveau pour limiter ces zoonoses ?

Parmi les recommandations de notre commission, il est question d'investir davantage dans la recherche sur la biodiversité, pour être mieux armés et pour mieux diffuser une culture de préservation de la biodiversité. Quels axes favoriser pour renforcer le système de recherche au niveau national ?

Le deuxième grand point d'action identifié est la lutte contre le trafic d'espèces protégées, qui représente le quatrième trafic mondial. Les moyens sont aujourd'hui insuffisants. Or, ce trafic contribue à exposer les populations aux virus zoonotiques. Des dispositifs ont été renforcés dans la législation française, avec la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ; il faut cependant consolider ces moyens. À l'échelle internationale, vous préconisez l'engagement des États ; cela doit-il passer aussi par de nouveaux outils ? Notons qu'il existe déjà une convention sur la diversité biologique, dont les États-Unis ne font pas partie. L'OMS et les organisations onusiennes, tant décriées dans le cadre de la pandémie, devraient-elles avoir des moyens plus importants pour la préservation et la prévention de ces pandémies, ou faudrait-il un nouvel organe spécialisé ? Faut-il renforcer la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) ?

Notre commission sera vigilante sur les propositions internationales et tâchera d'être un acteur d'influence, en lien avec les collectivités territoriales, mobilisées sur les questions de biodiversité sur le territoire national. Cependant, aujourd'hui, les causes viennent principalement d'ailleurs. Les conclusions doivent mener à des actions internationales sur la déforestation importée par exemple, ou sur l'étiquetage pour sensibiliser les consommateurs, mais ne doivent pas mettre de contraintes supplémentaires sur des acteurs locaux. Vous mettez notamment en cause une agriculture intensive en Asie ; veillons à ne pas heurter nos collègues dans les autres pays afin que notre influence soit efficace dans les débats à venir.

M. Jean-François Silvain. – Le travail effectué à la Fondation s'articule autour de vingt-deux questions. Pour chacune, nous avons mis en avant ce qui fait consensus et dissensus dans la communauté scientifique, ainsi que les besoins de recherche. Ces besoins sont conséquents de la complexité biologique et écologique actuelle et du caractère aléatoire de ces phénomènes. Il est possible d'envisager des modèles, mais les processus biologiques tendent à échapper à cette modélisation. Cette limite nous encourage à investir fortement et

rapidement pour combler les lacunes de connaissances. J'ajoute que l'ensemble des réflexions autour de la question des zoonoses, du Covid-19 et de l'érosion de la biodiversité s'inscrit dans les recommandations de l'évaluation mondiale de l'IPBES l'année dernière à Paris. Notre discours reste inchangé : déjà, nous alertons sur le fait que l'érosion de la biodiversité et la destruction des services écosystémiques se traduiraient par des conséquences sur le fonctionnement des sociétés humaines.

Nous avons également besoin d'outils nouveaux, en plus de l'Agence nationale de la recherche (ANR) au niveau français, qui gère la distribution des finances publiques vers la recherche. Il faut prioriser de tels enjeux sociétaux pour garder des approches de « blue sky research », blanches, où les chercheurs peuvent faire des propositions de recherche fondamentale et appliquée en fonction de leur vision. Il faut aussi prioriser les questions urgentes quant aux risques de multiplication des zoonoses et des pandémies, pour éviter que ce phénomène ne se reproduise à brève échéance, car ce scénario n'est pas impossible. Il est nécessaire de mobiliser rapidement des moyens financiers pour répondre à ces enjeux et à ces besoins de recherche.

La question portant sur l'OMS a également été soulevée par la ministre de la transition écologique et solidaire, en relation avec le travail que doit faire l'IPBES cet été. Nous avons réfléchi à la façon de sortir des silos. Il y a des réflexions fortes partagées sur les questions du climat, de la biodiversité et de la désertification, autrement dit des trois grandes conventions de Rio, mais qui aujourd'hui fonctionnent indépendamment. Comment mieux les faire fonctionner ensemble et améliorer les outils scientifiques qui leur viennent en appui ? Nous devons, pour avancer, inclure la communauté médicale dans ces réflexions, pour que le monde médical prenne en compte la dimension écosystémique des enjeux sanitaires actuels.

M. Yann Wehring. – Je suis confiant quant au renforcement des moyens alloués à la recherche. Nous avons grand besoin de plus amples connaissances pour prendre les bonnes décisions.

Concernant les outils internationaux, il existe depuis longtemps des travaux qui rassemblent les grands organismes internationaux compétents sur la question du lien entre environnement et santé (l'OMS, l'OIE, la FAO, le Programme des Nations unies pour l'environnement). Le programme One Health existe par exemple depuis une dizaine d'années. Aujourd'hui, faut-il accentuer la pression internationale pour entrer dans une phase opérationnelle de décisions ? C'est ce que nous proposons notamment avec un système de surveillance et de cartographie des risques. Nous disposons des organismes qui pourraient porter cette surveillance, mais il faudra s'accorder sur leur mise en place.

Concernant le renforcement de la lutte contre le trafic des espèces, il existe des structures telles que la Convention sur la biodiversité, mais ce cadre général d'objectifs nécessite des outils opérationnels. Il existe également des conventions ciblées telles que la convention CITES, qui régit le commerce des espèces en danger, ou la convention sur les espèces migratrices. L'outil pourrait être renforcé, mais n'en demeurerait pas moins ciblé sur des espèces qui ne sont pas nécessairement vectrices de zoonoses. Il manque peut-être un outil international de protection des espèces de manière générale. Quant à l'objectif de préservation de 30 % d'aires protégées, nous devons réfléchir à un outil de mise en œuvre de cet objectif. Cependant, s'il manque aujourd'hui des outils internationaux, il est compliqué et chronophage d'en créer de nouveaux. Mieux vaut donc renforcer les outils existants.

Enfin, nous avons une responsabilité indirecte dans la préservation des habitats, d'où la mise en œuvre d'une stratégie contre la déforestation importée, stratégie propre à la France. Nous insistons pour que l'Europe fixe un cadre ambitieux pour qu'à l'horizon 2030, nous cessions d'importer des produits qui participent de la déforestation.

M. Claude Bérit-Débat. – Dispose-t-on de données suffisantes pour établir une corrélation claire entre coronavirus et atteinte à la biodiversité ? Si non, quand en disposera-t-on ?

Monsieur l'ambassadeur, par rapport à vos préconisations quant à la prudence à adopter pour les élevages et transports d'animaux, ces mesures doivent-elles s'appliquer en France et si oui, pour quel type d'élevages et d'animaux ?

Enfin, quel rôle devra tenir la France lors des futurs rendez-vous internationaux pour faire évoluer la situation ? La crise sanitaire actuelle entraînera-t-elle une prise de conscience mondiale ? Qu'attendez-vous de ces rencontres ?

Mme Marta de Cidrac. – Vous mettez en cause la déforestation dans l'augmentation du nombre de maladies infectieuses ces dernières années, en expliquant qu'elles mettent l'humain en contact avec des systèmes naturels peu accessibles jusque-là. S'il faut être encore prudent sur les origines du coronavirus, la transmission de l'animal à l'homme fait peu de doute. L'extension massive des monocultures est aussi à étudier, car elle favoriserait la diffusion d'agents pathogènes. Quels sont les risques épidémiologiques à venir si la déforestation continue et pensez-vous que la polyculture, notamment dans les pays les moins avancés, serait une solution ?

Par ailleurs, le professeur Jean-François Guégan a souligné l'importance de bâtir une culture de la prévention des risques épidémiologiques en France. Il citait le rôle que pouvaient jouer nos départements, régions et collectivités d'outre-mer, comme la Guyane, du fait de sa proximité avec l'Amazonie. Notons également que la France possède l'une des plus grandes surfaces maritimes. Quel rôle peuvent jouer les collectivités d'outre-mer dans le maintien de la biodiversité ? La France mise-t-elle suffisamment sur cette richesse ?

M. Jean-Michel Houlegatte. – Vous évoquez l'importance de la diplomatie sanitaire et environnementale dans les rencontres à venir. Sur quels points la diplomatie française prendra-t-elle appui pour faire valoir des avancées ? Le bilan de la COP 15 montre que les objectifs d'Aichi n'ont pas tous été atteints ; sur quels points progresser ? Par ailleurs, nous avons auditionné la semaine dernière Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement (AFD) ; quelle articulation y a-t-il entre la diplomatie environnementale et notre diplomatie financière ? Peut-on imaginer un système de bonus-malus que nous pourrions signer dans le cadre de conventions par rapport à des objectifs chiffrés ?

M. Éric Gold. – La place donnée à la biodiversité dans les plans de relance post-Covid-19 passe par un investissement massif dans la protection des écosystèmes et des espèces sauvages. En France, nous avons des réseaux d'aires protégées, dont beaucoup sont gérées par les collectivités territoriales. Si les acteurs locaux sont de plus en plus impliqués, la question de la biodiversité pourrait être davantage intégrée dans les politiques d'aménagement des territoires. Comment percevez-vous la place de l'échelon local dans la protection de la biodiversité ? Quelles mesures mettre en place pour améliorer la gestion des espaces protégés ?

M. Jean-François Silvain. – Nous constatons des corrélations globales entre le nombre d'espèces menacées et la multiplication des zoonoses. Nous disposons également de plusieurs travaux plus spécifiques, notamment sur l'ensemble du continent africain. Prenons le cas d'Ebola. Nous observons que des micro-épidémies sont apparues là où, les deux années précédentes, une déforestation importante avait eu lieu. Un corpus d'éléments similaires conforte cette hypothèse d'une relation négative entre la destruction des habitats naturels et la multiplication d'épidémies.

Cela m'amène à la question de la déforestation. Beaucoup d'animaux portent des virus pathogènes pour les humains, comme les chauves-souris, même en France. Cependant, nous ne consommons pas ces chauves-souris, comme c'est le cas dans d'autres pays. Notons que les animaux porteurs de virus ont des fonctions écologiques par ailleurs, il importe donc de les préserver. Si la déforestation mondiale continue – c'est le constat des derniers travaux scientifiques sur le sujet – l'augmentation des activités humaines dans les zones anciennement vierges va multiplier les risques de transmission de pathogènes de la faune sauvage vers les humains ou les animaux d'élevage, qui ont aussi été des relais d'épidémies dramatiques au cours des dernières années. Les humains représentent avec les animaux d'élevage l'essentiel de la biomasse animale sur terre. Lorsqu'un pathogène sort du milieu sauvage, il a beaucoup plus de chances de passer sur un animal d'élevage ou un humain que sur un autre animal sauvage. Si la déforestation continue, il faut s'attendre à ce que ce type d'événements dramatiques se répète.

À propos de la question des polycultures, nous observons, en Asie du Sud-Est particulièrement, le développement des mono-plantations de palmiers à huile. Ces plantations ont permis un développement économique considérable, au détriment des espaces naturels et avec une multiplication des risques sanitaires. Ce fut le cas avec le virus Nipah en Malaisie : des chauves-souris dont l'habitat forestier avait été détruit sont venues exploiter les arbres fruitiers plantés par les villageois et ont contaminé les fruits, mangés ensuite par les cochons, eux-mêmes mangés par les humains. Le grand enjeu de demain porte sur l'Afrique subsaharienne, où les perspectives d'augmentation des populations sont considérables. Les savanes et forêts risquent d'être davantage exploitées pour maintenir une économie fonctionnelle. Il s'agira du prochain front de destruction massive de la biodiversité et de risques de multiplication d'épidémies et de zoonoses.

Au sujet de l'outre-mer, la France dispose d'une grande richesse en biodiversité dans ces territoires, qu'il faut continuer à protéger. La population guyanaise augmente rapidement, entraînant des besoins en terres et un développement de l'économie. Il faudra prendre en France des décisions politiques pour trouver l'équilibre entre développement des activités humaines et protection de la biodiversité. C'est valable sur l'ensemble des aires protégées au niveau français : il existe beaucoup d'outils de protection, mais aussi des difficultés à appliquer cette protection. Les pressions nationales ou internationales qui tendent à la dégradation des niveaux de protection existants sont importantes et il faudra prendre des décisions qui pourront entrer en contradiction avec des objectifs socioéconomiques.

M. Yann Wehring. – Concernant l'élevage et le transport d'animaux, nous avons, d'une part, identifié des lacunes de connaissances sur le lien entre les modes d'agriculture actuels et la propagation des zoonoses. Il faudra que le besoin de recherche soit comblé au niveau international. D'autre part, l'Homme devra limiter les contacts entre animaux sauvages et animaux d'élevage. Pour ce faire, il faudra réserver pour les animaux sauvages des espaces protégés où ils pourront vivre, car s'ils n'en ont plus, ils investiront des endroits anthropisés. Nous devons porter une attention particulière aux pays en voie de

développement, où les mesures sanitaires ont besoin d'être renforcées. Les connaissances et le savoir-faire français en la matière pourront être utiles pour aider ces pays.

Au sujet de la protection de la biodiversité, la France est l'un des pays qui milite le plus pour un cadre ambitieux. Le bilan du précédent cadre avec les objectifs d'Aichi est globalement négatif ; la plupart de ces objectifs n'ont pas été atteints, car ils n'ont pas été priorisés ni mis en œuvre de manière opérationnelle. Dans les prochains mois, nous nous concentrerons sur les moyens concrets à mettre en place pour atteindre ces objectifs. Nous nous battons pour mobiliser des ressources financières sur le terrain de la biodiversité. Nous regarderons du côté d'une augmentation de l'aide au développement, des outils financiers dans le domaine privé, mais aussi de la finance climatique. En effet, la protection de la nature pourrait contribuer jusqu'à 30 % des mesures d'adaptation au changement climatique ; nous pouvons donc combiner les investissements financiers pour le climat et en faire profiter la biodiversité en co-bénéfice.

Notons que nous travaillons au quotidien avec l'AFD, qui est l'outil opérationnel de la France dans les pays en voie de développement. L'AFD a décidé de faire en sorte que 30 % des financements climat soient dédiés à la biodiversité en co-bénéfice. Par ailleurs, elle appuie à hauteur de 60 millions d'euros par an la stratégie de lutte contre la déforestation importée adoptée par la France il y a 2 ans.

Enfin, il convient de reconnaître que la biodiversité, à la différence du climat, est un sujet bien local. Nous avons donc évidemment besoin des acteurs locaux pour la mise en œuvre concrète de la préservation des aires protégées.

M. Ronan Dantec. – Nous reconnaissons le risque sanitaire lié à une surexploitation de la biodiversité, notamment dans les forêts tropicales. Cependant, la crise du Covid-19 provoque dans les pays qui abritent ces forêts une crise économique qui amène à l'augmentation du braconnage, de l'utilisation de la viande de brousse et de la déforestation. Sur les grands parcs de l'Est africain, la perte de recette liée au Covid-19 est évaluée à douze milliards d'euros – autant de flux financiers qui ne sont plus alloués à la biodiversité. Le risque sanitaire et environnemental va donc augmenter. Dans le cadre de la préparation de la prochaine COP en Chine, cette vision est-elle programme des discussions ? Est-ce un sujet que l'Union européenne prend en compte dans le cadre du grand plan stratégique pour les cinq prochaines années ? Nous sommes sortis de l'Accord de Paris sur le climat avec une enveloppe de 100 milliards d'euros ; peut-on envisager, pour les pays en voie de développement, des enveloppes similaires ? Considérons également la manière dont les entreprises asiatiques ont pris le contrôle de l'exploitation du bois sur le bassin du Congo depuis que les entreprises traditionnelles européennes se sont retirées : ce risque est non négligeable pour la biodiversité. Il y aura beaucoup à discuter lors de la COP.

Par ailleurs, la France a en effet une forêt tropicale en Guyane. L'État considérera-t-il que l'orpaillage clandestin ou les grands projets miniers en Guyane sont contradictoires avec le constat actuel, puisque qui dit projet minier dit viande de brousse et contact avec la faune sauvage ?

Mme Nelly Tocqueville. – Nous savons que les épidémies sont présentes dans l'histoire de l'humanité depuis son origine, mais qu'elles se sont accentuées depuis la Révolution industrielle. Certains observateurs mettent alors en cause le capitalisme moderne, qui menacerait les conditions de vie des habitants et déséquilibrerait leurs relations avec leur environnement naturel. Que pensez-vous de cette analyse ? Le phénomène de zoonoses

semblant s'accélérer, pouvez-vous évaluer la corrélation entre cette accélération de l'évolution des épidémies d'une part, et d'autre part le développement économique des pays en voie de développement ?

M. Joël Bigot. – Monsieur l'Ambassadeur, vous avez suggéré une meilleure gouvernance internationale pour résoudre ces questions. Concernant le Green Deal européen, où en est-on ? Les objectifs de l'accord du 20 mai 2019 ont été dévoilés et plusieurs associations pointent le manque de dispositifs contraignants, particulièrement concernant l'agriculture. Qu'en pensez-vous, sachant que la feuille de route établie par la Commission européenne doit être validée par les États membres ? S'il n'existe pas de dispositions contraignantes, certains acteurs ont tout intérêt au statu quo, ce qui n'aidera pas à la réalisation des objectifs. Quelle sera la position de la France à ce sujet ?

Par ailleurs, concernant la pollution plastique, qui entre dans la chaîne alimentaire, comptez-vous prendre des mesures fortes pour endiguer cette pollution à l'heure où des industries proposent des alternatives soi-disant bio-sourcées, mais dont on ne connaît pas la biodégradabilité et qui mobilisent des terres agricoles ?

M. Didier Mandelli. – Les évolutions démographiques importantes des cinq dernières décennies – la population de Madagascar multipliée par cinq en une cinquantaine d'années, la Chine qui compte aujourd'hui un milliard quatre cents millions d'habitants – et la multiplication des échanges ont engendré beaucoup de bouleversements sociétaux. Aujourd'hui, plus nous nous éloignons du vivant, plus nous aspirons à nous reconnecter avec la nature. L'écotourisme nous invite paradoxalement à sortir des sentiers battus. Comment définir des critères pour les espaces protégés, quel équilibre trouver entre sanctuarisation et ouverture ? Qui décide, sur quelles bases et avec quelle autorité ?

M. Jean-Marc Boyer. – Vous avez beaucoup parlé de déforestation, de destruction des habitats protégés, et vous avez expliqué que les chauves-souris en particulier favorisent les zoonoses. N'est-il pas paradoxal de vouloir continuer à protéger des espèces porteuses de virus ?

M. Yann Wehring. – Il est difficile de savoir si la question du lien entre biodiversité et santé pourra facilement exister dans le débat international, car ce n'est pas le cas aujourd'hui. En revanche, nos collègues internationaux qui travaillent sur ces questions et qui sont nos interlocuteurs pour la prochaine COP 15, ou tous ceux qui se préparent au congrès de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), s'accordent sur l'existence de ce lien et sur la nécessité d'ouvrir la discussion à ce sujet. Cependant, cet entre-soi ne doit pas masquer l'état d'esprit des dirigeants de la planète, qui peut être tout à fait différent. Le lien entre santé et environnement n'existe pas encore dans le document sur lequel nous travaillons pour la COP 15, car nous n'étions pas encore en situation de crise au moment de la rédaction. Nous insisterons pour que ce sujet apparaisse à tous les niveaux et à toutes les échéances. Il y aura notamment un sommet de la biodiversité à l'ONU à New-York en septembre 2020 et une Assemblée générale des Nations unies pour l'environnement à Nairobi en février 2021.

Aujourd'hui, l'enjeu essentiel qui nécessitera un important travail d'influence de la France, de l'Union européenne et d'autres pays très impliqués comme le Costa Rica, le Canada ou la Nouvelle-Zélande, sera de faire exister cette question au niveau international. Certains pays risquent d'invoquer d'autres priorités économiques ; nous devons tâcher de consolider le niveau d'importance à donner aux enjeux environnementaux. L'engagement de

la France pour préserver 30 % d'aires protégées terrestres et marines est déjà conséquent, mais nous devons aller plus loin encore, notamment en luttant contre l'orpailage illégal. Nous avons d'ailleurs déjà pris des décisions qui vont dans ce sens, avec le projet Montagne d'or. Nous avons un devoir d'exemplarité dans les engagements que nous prendrons concernant la préservation des aires protégées.

Quels critères définir pour ces aires protégées, quel équilibre entre sanctuarisation et ouverture ? Certains peuples autochtones ont déjà manifesté des inquiétudes : ils craignent d'être exclus des endroits dans lesquels ils vivent si nous mettons en place des mesures de protection intégrale de plusieurs aires. Nous devons donc être prudents concernant la notion de présence humaine dans ces espaces. La conception française n'est pas d'y exclure entièrement la présence humaine, mais d'avoir une gestion durable de ces espaces avec différents degrés de protection définis par l'UICN. Il faut que la sphère onusienne s'empare de ces critères pour que nous nous accordions au niveau international. L'exclusion totale des activités humaines n'est pas judicieuse, au contraire. Dans le travail de coalition que nous avons mené, l'un des experts a démontré que de la protection des aires protégées découle un bénéfice économique important. Considérons une zone marine donnée : si 30 % de cette zone marine sont protégés de toute activité humaine, en six ans la zone aura restitué sa biodiversité et pourra fournir du poisson aux 70 % restants de la zone.

Vous avez par ailleurs évoqué une réflexion globale sur le système capitaliste actuel. Les échanges mondiaux sont évidemment des facteurs de risques. Cependant, l'élimination totale des risques pandémiques est impossible à envisager avec sept milliards d'individus sur Terre. Des modifications interviendront peut-être, mais nous devons être attentifs à ne pas pour autant nous enfermer dans des replis nationalistes trop importants.

Concernant le Green Deal européen, des améliorations sont à envisager. La France en porte certaines, comme l'augmentation de l'enveloppe financière annoncée. Nous sommes convaincus que l'Union européenne doit s'engager davantage financièrement sur la protection de la biodiversité. Il y aura également des clarifications à obtenir sur la traduction en directives concrètes. Il faudra se concentrer sur l'opérationnel, pas seulement sur les engagements annoncés, bien que leur portée symbolique soit très forte : le Green Deal affiche une vraie volonté d'action pour la biodiversité et fait utilement le lien avec les enjeux agricoles, identifiés comme l'un des principaux terrains d'atteinte à la biodiversité. Nous sommes dans la bonne direction.

Au sujet des plastiques, cette question fait partie intégrante des engagements de la France à l'international. Dans le texte négocié aujourd'hui au niveau mondial, il ressort une volonté de réduire de 50 % les polluants qui affectent la biodiversité. Cette ambition est forte, mais ce type d'objectifs a déjà existé par le passé, sans jamais être atteints. Là encore, il s'agira de se concentrer sur la traduction en réglementations nationales. Nous avons commencé le travail aux niveaux français et européen sur la réduction à la source des plastiques, notamment en interdisant certains plastiques à usage unique. Cependant, c'est loin d'être le cas à l'échelle internationale. Beaucoup de pays sont réticents à l'idée de ralentir leur industrie productrice de plastique, mais avancent sur le volet de la collecte et du recyclage. Quant aux alternatives au plastique, la situation est compliquée : actuellement, les plastiques classiques sont fabriqués à base de pétrole, dont le cours est très bas. Il y a un travail d'ordre fiscal à mener sur les matières premières qui servent à produire des plastiques alternatifs, car ils restent très peu concurrentiels par rapport aux plastiques traditionnels.

M. Jean-François Silvain. – La question du lien entre démographie et biodiversité a été abordée à la plénière de l'IPBES, sans être traduite en recommandations. Dans quelques semaines, vous pourrez consulter les réflexions de la Fondation à ce sujet, suite à l'analyse que nous menons en lien avec le ministère de la transition écologique et solidaire. Nous assistons aujourd'hui à une dualité entre crise sanitaire et crise économique. Parmi les participants à notre étude, nous comptons beaucoup de collègues de l'IRD, du CIRAD, etc., très conscients du fait que les populations locales auront des logiques différentes de celles d'un intellectuel scientifique français.

Des études ont montré que l'agriculture traditionnelle sur brûlis dans le bassin du Congo devrait conduire à la disparition de l'ensemble du massif forestier à la fin du siècle. C'est l'une des réponses sur ce sujet délicat de la viande de brousse. Il faut préserver les pratiques locales des habitants, mais nous savons aussi que l'accroissement démographique fait que sur le fleuve Congo par exemple, il n'y a aujourd'hui plus rien de consommable. Le maintien en l'état de ces pratiques d'utilisation de la viande sauvage conduira rapidement à l'épuisement des ressources. Quel compromis trouver entre développement économique, préservation de la biodiversité et risques de crise sanitaire ? Si la déforestation continue, de nouvelles zones agricoles pourront être créées, avec les risques écologiques que cela comporte pour la biodiversité. Si la déforestation cesse, nous nous concentrerons sur la préservation sanitaire et écosystémique, en plaçant le développement économique au second plan. Nos collègues ont travaillé sur des modèles planétaires qui rejoignent les approches d'Edward Wilson : il faudrait faire en sorte que 30 à 40 % des surfaces émergées ne soient pas soumises à un développement des activités humaines. Autrement, les grands services écosystémiques vont être altérés au point de mener à des effondrements dramatiques de population humaine.

Concernant la Guyane et les risques sanitaires liés au développement de l'orpaillage, il m'est difficile de comprendre pourquoi nous n'arrivons pas à résoudre cette question et à enrayer la destruction du massif forestier guyanais.

Au sujet des grands changements systémiques, nous constatons que dans cette crise mondiale, des structures politiques très différentes sont impliquées. Certains observateurs diront qu'en Chine, le régime politique a permis une meilleure gestion de la situation. Néanmoins, nous savons aussi que la Chine a dissimulé beaucoup d'éléments, ce qui rend toute analyse difficile. Par contre, il est évident que l'augmentation démographique entraîne une pression plus grande sur l'environnement. J'ai d'ailleurs été frappé par un papier faisant le lien entre la croissance démographique au Vietnam et l'augmentation de la consommation de viande.

Pour autant, il n'est pas possible d'arrêter complètement les échanges internationaux. Prenons l'exemple de l'Égypte, qui ne peut vivre au plan alimentaire qu'avec des céréales importées. Il faut bien que les pays qui produisent ces céréales puissent continuer à nourrir des pays qui historiquement n'ont jamais été capables d'atteindre cette autosuffisance alimentaire.

Il existe toutefois des solutions pour réduire les pressions sur l'environnement. Le Président Macron s'est positionné pour mettre fin au système d'approvisionnement en protéagineux de la France. Jusqu'alors, des bateaux entiers de tourteaux de soja traversaient l'Atlantique depuis le Brésil pour alimenter certains types d'élevages. Au-delà des questions que nous pouvons nous poser sur ce type d'élevage, nous pouvons choisir de recréer une

filière de production de protéagineux au niveau métropolitain pour éviter la destruction d'habitats naturels et réduire le coût écologique lié au transport.

Concernant la pollution plastique, nous en sommes seulement au début d'une compréhension scientifique. J'ai lu un papier d'une grande revue internationale sur les pluies de plastique aux États-Unis : les microplastiques, remis en suspension dans l'air, retombent ensuite massivement sur les habitats et les zones protégées. Il faut développer les travaux scientifiques à ce sujet.

Penchons-nous maintenant sur le lien entre l'évolution démographique et l'occupation croissante des espaces naturels. Ce constat est visible dans les parcs nationaux français, en montagne : les populations passent des sports d'hiver, remis en cause par le réchauffement climatique, à des sports estivaux, qui concentrent une forte présence humaine. Doit-on et peut-on réserver des espaces au reste du monde vivant face à un accroissement démographique considérable ? Prenons un autre exemple : un nombre croissant de bateaux de croisière vient déposer les gens dans la péninsule antarctique. Cela crée une importante pression anthropique à cet endroit donné et multiplie le risque de passage de pathogènes des hommes vers la faune sauvage. Il faut que la question de la sanctuarisation de certains espaces prenne en compte la dimension sociale et économique, mais il faut aussi que les pouvoirs politiques prennent des décisions. Si les comportements restent libres, les populations continueront à chercher des expériences insolites et les risques environnementaux ne cesseront de croître. La France s'est engagée à préserver 30 % d'aires protégées, dont 10 % sous protection forte : il faut accepter d'insister sur ces 10 %, même si cela implique de réduire les activités humaines à certains endroits.

Revenons sur les chauves-souris. Il y a certes un paradoxe quand je prône la protection des chauves-souris alors qu'elles sont porteuses de virus, mais c'est le cas de presque tous les mammifères. L'enjeu est donc d'éviter les contacts qui ne sont pas nécessaires avec ces animaux et d'éviter la destruction de leurs habitats naturels, pour limiter le risque de transmission de virus vers l'homme ou les animaux domestiques. Cependant, il est difficile d'empêcher des pratiques existantes telles que la consommation de chauve-souris en Chine et en Asie du Sud-Est. En tout état de cause, nous devons protéger les espèces animales. D'une part parce que nous avons un devoir, en tant qu'humains, de protéger l'ensemble de la biodiversité qui nous apporte des services sans lesquels les sociétés humaines ne peuvent pas vivre. D'autre part, la crise sanitaire actuelle nous prouve que nous devons faire attention au monde sauvage si nous voulons arrêter la courbe croissante des zoonoses et le risque d'épisodes épidémiques encore plus dramatiques. Force est de constater que le Covid-19 n'a pas été aussi meurtrier qu'Ebola par exemple ; or, d'autres virus de type Ebola risquent d'apparaître si nous ne faisons pas les bons choix. Ces choix ne seront pas faciles et nous devons nous entraider au niveau planétaire. Lors des discussions récentes avec les pays d'Afrique, le dialogue s'est très bien passé. Plusieurs pays d'Afrique francophone sont conscients des enjeux et de notre responsabilité environnementale, mais nous devons les aider pour atteindre les objectifs. Les objectifs d'Aichi n'ont pas été atteints ; les objectifs de développement durable sont eux aussi mal partis, notamment ceux liés à l'environnement et à la biodiversité. Au niveau planétaire, nous aurons besoin d'une sorte de « Plan Marshall » pour d'une part, aider les pays du Sud à préserver la biodiversité et limiter les risques sanitaires, et d'autre part, faire en sorte que les pays du Nord remettent en question des pratiques qui participent à l'exploitation des ressources et à la destruction des environnements.

M. Hervé Maurey, président. – Merci beaucoup, Messieurs, de vos interventions et de vos réponses. Merci de l'action que vous menez, même s'il reste encore beaucoup de travail pour convaincre l'ensemble de nos partenaires internationaux du lien entre les atteintes à la biodiversité et les pandémies, et de la nécessité de mettre en œuvre des mesures concrètes pour y remédier.

M. Jean-François Silvain. – Merci encore de nous avoir écoutés. Pour nous, scientifiques, qui travaillons avec les ministères concernés, il est essentiel de faire passer le message vers les décideurs politiques pour les éclairer lors de la prise de décision. Nous restons à votre disposition.

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

La réunion est close à 13 h 00

Mercredi 24 juin 2020

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 9 h 00.

**Mission d'information sur l'empreinte environnementale du numérique -
Examen du rapport d'étape (sera publié ultérieurement)**

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

La réunion est close à 10 h 5.

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 16 h 20.

**Relance verte – Audition de M. Pascal Canfin, président de la commission de
l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du
Parlement européen (sera publié ultérieurement)**

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

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

La réunion est close à 17 h 40.

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

Mercredi 24 juin 2020

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

**Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à encadrer
l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les
plateformes en ligne - Examen des amendements de séance au texte de la
commission (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

**Conséquences de l'épidémie de Covid-19 - Travaux des groupes de travail sur
les secteurs « Création » et « Patrimoine » - Communications (seront publiées
ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La séance est levée à 11 h 55.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 17 juin 2020****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -****Agence nationale pour la rénovation urbaine et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain (ANRU et NPNRU) – Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes**

M. Vincent Éblé, président. – Nous allons procéder à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée à la demande de la commission des finances en application de l'article 58, paragraphe 2, de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain (PNRU et NPNRU).

Déjà en juillet 2014, la Cour des comptes avait remis à notre commission un rapport sur l'ANRU, alors que la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine venait de décider le lancement d'un nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), succédant au programme national de rénovation urbaine (PNRU) créé en 2003.

Six ans après, le PNRU achève ses dernières réalisations tandis que le NPNRU commence à lancer les siennes. Les deux programmes sont gérés par une Agence qui a elle-même connu des transformations importantes au cours de cette période.

C'est pourquoi notre commission des finances vous a demandé de mener cette enquête qui permettra de mettre à jour les constats que vous aviez faits en 2014 et de tirer les enseignements du PNRU afin de mieux réussir le NPNRU.

Nous recevons Gérard Terrien, président de la cinquième chambre de la Cour des comptes, qui nous présentera les principales conclusions des travaux menés par la Cour. Le directeur général de l'ANRU, Nicolas Grivel, pourra nous apporter ses observations sur le rapport de la Cour et répondre à nos questions. Si l'Agence est placée sous la tutelle du ministre chargé de la politique de la ville, cette tutelle est exercée par la direction générale des collectivités locales (DGCL) conjointement avec la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP). La DGCL est représentée par Stéphane Brunot, directeur, adjoint au directeur général, et la DHUP par François Adam, directeur.

Par ailleurs, nous avons invité pour cette audition Annie Guillemot, rapporteure pour avis des crédits de la politique de la ville, et Dominique Estrosi-Sassone, rapporteur pour avis des crédits du logement, toutes deux au nom de la commission des affaires économiques, mais elles sont retenues ce matin par les travaux de leur commission sur la politique du logement.

Après avoir entendu le président Terrien, notre rapporteur spécial, Philippe Dallier, présentera les principaux enseignements qu'il tire de cette enquête et pourra poser ses premières questions aux différentes personnes entendues ce matin.

À l'issue de nos débats, je demanderai aux membres de la commission des finances leur accord pour publier l'enquête remise par la Cour des comptes.

Un certain nombre de nos collègues suivent notre réunion en visioconférence et pourront parfaitement intervenir pour poser des questions dans le débat qui s'ouvrira.

Je laisse donc la parole au président Gérard Terrien afin qu'il nous présente les principales conclusions de l'enquête réalisée par la Cour des comptes.

M. Gérard Terrien, président de la cinquième chambre de la Cour des comptes. – Je vous remercie, M. le Président, d'avoir rappelé que nous avons déjà travaillé sur l'ANRU et sur le programme national de rénovation urbaine il y a six ans. Revenir sur ce sujet, à la demande de la commission des finances, a été extrêmement intéressant et utile. Les axes de travail avaient été fixés et précisés par M. Dallier en tant que co-rapporteur spécial des crédits de la mission « Cohésion des territoires ». Son cadrage nous a beaucoup aidé dans la conduite de nos travaux. Ces travaux ont porté sur la période 2014-2020, la loi de 2014 ayant significativement changé la donne. L'idée était d'abord de contrôler le fonctionnement de l'Agence, les perspectives liées à son changement de statut comptable et financier, et l'impact de la réorganisation des tutelles intervenue récemment. Il s'agissait ensuite de dresser un bilan financier du PNRU. Bien qu'ayant pris fin en 2015, ses réalisations et son exécution financière s'achèveront en 2021, date à partir de laquelle un bilan définitif sera à faire. Enfin, nos travaux ont porté sur le NPNRU, son cadre financier, ses objectifs et ses contraintes.

Ce travail a été conduit par une équipe de rapporteurs et supervisés par mes collègues Philippe Hayez et Denis Berthomier. Il a impliqué une instruction auprès de l'ANRU, et je remercie à cet égard son directeur général et toute son équipe pour le concours qu'ils nous ont apporté, ainsi qu'un échantillon de 15 équipes régionales sur 8 régions. Le rapport a été communiqué au Parlement le 27 avril. Son instruction avait toutefois été achevée avant la crise sanitaire, dont nous n'avons donc pas pu évaluer l'impact.

L'ANRU est un établissement public assez original, reposant sur des moyens humains principalement externes. Elle compte un peu moins de 130 collaborateurs, même si ce nombre a fortement augmenté dans les dernières années. Elle fonctionne avec un réseau de délégations territoriales dans les directions départementales des territoires. Nous avons évalué à 346 équivalents temps plein (ETP) les collaborateurs de ces directions départementales, qui sont les relais de l'Agence dans les territoires. Celle-ci a par ailleurs connu des réorganisations importantes en interne, que nous l'invitons à poursuivre pour parvenir à une meilleure gestion des risques. Ont été mis en place un comité de suivi financier, un comité d'audit interne, un suivi renforcé des marchés publics et une réforme du conseil d'administration.

La gestion financière de l'ANRU nous est apparue saine, avec une part de vigilance nécessaire eu égard aux montants majeurs des engagements sur les deux programmes. On constate un pic de décaissements au titre du PNRU en 2016, qui a généré de fortes tensions. Il a essentiellement été surmonté grâce au décalage de l'exécution financière du NPNRU. Le cadre financier a été reconsolidé suite à des négociations entre l'État, Action logement et l'ANRU et nous apparaît stabilisé à l'horizon 2034, sous les réserves liées aux conventions régulières à réactualiser. Il paraît en outre nécessaire de réactualiser la trajectoire financière, notamment dès lors que le NPNRU se traduira en engagements financiers exécutoires. Il existe à ce stade un risque concernant une impasse de trésorerie en 2026. Les ressources sont essentiellement issues des contributions d'Action logement sous la forme de subventions et de prêts bonifiés. L'État a ainsi quelque peu perdu place dans la supervision financière de l'Agence. L'évolution des ressources des emplois mais surtout du

solde budgétaire cumulé pourrait poser problème à compter de 2023 ou 2024 et constituer à ce titre un point de vigilance.

Des enjeux organisationnels majeurs vont se poser à un horizon très rapide, sous réserve d'éventuels retards liés à la crise sanitaire que nous n'avons pas pu évaluer. Par exemple, le pilotage interne du nouveau système d'information, l'« Instruction outillée et dématérialisée de l'ANRU » (IODA) est particulièrement stratégique pour l'Agence. Celui-ci doit notamment permettre un suivi simultané des données financières et des données opérationnelles. La mise en place du système, qui a représenté un important de budget de près de 8 millions d'euros, nous paraissait pouvoir être effective début 2021, soit déjà avec un certain retard. La gouvernance de l'Agence a été fortement resserrée par la loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (ELAN) et nous ne pouvons que nous en satisfaire dans la mesure où c'était l'une des recommandations que nous avons formulée en 2014. Cette réforme a rendu le conseil d'administration plus efficace et plus opérationnel. À l'inverse, la direction du budget s'est quelque peu retirée de l'Agence. En conséquence de la réforme du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) conduisant à la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), ce sont désormais la direction générale des collectivités locales (DGCL) et la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) qui assurent depuis 2019 la tutelle technique et financière de l'Agence. Nous émettons quelques incertitudes sur cette tutelle financière, mais des précisions devraient prochainement être apportées. Nous préconisons également que le partenariat avec l'ANCT soit formalisé et soit précisé. Enfin, l'article 90 de la loi ELAN a engendré une réforme du système comptable de l'Agence, qui doit passer à un système de comptabilité privée à compter du 1^{er} janvier 2021. Nous relevons qu'il n'y a pas eu d'étude d'impact concernant cette décision. Du fait de contraintes que nous avons identifiées, auxquelles s'ajoute la crise sanitaire, il n'est pas certain que ce dispositif soit opérationnel en janvier 2021. Des prérequis tenant au système d'information, à la migration comptable, à la formation des agents et à la définition des procédures devaient en effet être satisfaits. Nous avons enfin jugé utile que soient clarifiées les compétences financières des préfets, désormais délégués territoriaux du directeur général et non plus ordonnateurs secondaires, ce qui a été le cas, un décret en ce sens étant paru début mai.

Nous portons donc une appréciation assez positive de la gestion de l'Agence, avec un renforcement des outils de contrôle interne, et un cadre financier stabilisé mais qui nécessitera tout de même une certaine vigilance. Quelques points faibles peuvent être notés : un besoin de pilotage accru et un passage sous comptabilité privée à marche forcée.

Nous avons formulé à cet égard plusieurs recommandations. La première est l'instauration d'un exercice partagé de la tutelle et d'une coordination des tutelles. Une autre recommandation tient au développement définitif du système IODA. Il faudra également veiller à ce que la future convention tripartite garantisse un niveau de financement permettant de faire face au pic de dépenses attendu en 2024-2025. Nous préconisons en outre de bâtir une trajectoire financière selon une double logique de réalisation physique des programmes et des prévisions financières corrélatives. Nous proposons aussi, et la direction générale du Trésor nous soutient dans cette recommandation, la présentation au conseil d'administration d'un bilan des avantages et inconvénients du passage à la comptabilité privée. Il nous paraît enfin important de renforcer le contrôle interne et en particulier l'approche par les risques.

Le deuxième axe de travail suggéré par le sénateur Dallier portait sur le PNRU. Ce programme, qui doit comme je l'indiquais s'achever l'année prochaine, nous a paru constituer un levier important pour la requalification urbaine. En effet, au 31 décembre 2019,

11 milliards d'euros ont été décaissés par l'ANRU pour une enveloppe globale de 40 milliards d'euros. Un peu moins de 150 000 logements ont été démolis et 125 000 ont été reconstruits. Beaucoup d'opérations de résidentialisation et de réhabilitation ont été effectuées et ont profondément transformé les quartiers.

La montée en charge a été progressive, quoique plus rapide que pour le NPNRU, avec un pic de réalisation au bout de 6-7 ans. Une concentration géographique des crédits sur l'Île-de-France, les Hauts-de-France et Auvergne - Rhône-Alpes peut être constatée, ce qui est logique au regard des quartiers concernés. Beaucoup d'avenants ont été apportés aux conventions. L'investissement total d'un peu moins de 46 milliards d'euros engagés, dont plus de 20 milliards d'euros par les bailleurs auxquels s'ajoute un effort important des collectivités territoriales, atteste de l'effet de levier important du programme. Une des particularités de ce programme a été l'implication de l'ensemble des strates de collectivités territoriales (communes, établissements publics de coopération intercommunale, départements et régions), ce qui est un peu moins vrai s'agissant du NPNRU, qui concerne plutôt le bloc communal.

La signature de nombreux avenants a permis de s'adapter à la réalité des opérations, mais en entraînant un allongement de leur durée. Le programme a abouti à des opérations diversifiées en termes financiers, qui ont été essentiellement centrées sur la production et la démolition de logements sociaux. Beaucoup d'opérations de résidentialisation et de réhabilitation ont été effectuées et ont profondément transformé les quartiers.

La fin du programme paraît encore assez complexe. Celui-ci avait fait l'objet d'un allongement de deux ans, jusqu'en 2015, ce qui se justifie par le fait que l'enveloppe initiale n'était pas totalement engagée fin 2013. Les opérations ne seront donc soldées que l'année prochaine, voir plus tard en fonction de l'impact de la crise sanitaire. Nous insistons sur l'importance d'achever ce programme et de clore les opérations isolées. Cet allongement a posé des difficultés, et en particulier des problèmes de tuilage avec le nouveau programme, qui porte souvent sur les mêmes zones et les mêmes quartiers. Il a en outre posé des difficultés d'adaptation au regard des règles comptables et budgétaires de l'Agence et l'ont mise quelque peu en risque en termes de trésorerie. La réforme des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), intervenue en préfiguration du nouveau programme, a laissé planer des incertitudes sur l'articulation avec les projets préexistants. L'objectif d'économies du PNRU, devant venir en contribution au nouveau programme, a tardé à être stabilisé en termes opérationnels et a pesé sur les décisions du NPNRU.

Nous dressons ainsi un bilan globalement positif du programme, qui comporte des points forts majeurs. Il a permis une véritable mutation urbaine dans près de 600 quartiers. Près de 30 000 opérations ont été menées à leur terme, près de 800 000 logements ont été directement impactés et près de 350 000 ont été modifiés dans leur environnement grâce aux opérations de résidentialisation, pour un coût global d'un peu moins de 50 milliards d'euros.

Nous avons souligné certaines spécificités de ce programme et relevé des améliorations pouvant être intégrées dans le NPNRU. Le pilotage et le suivi demeuraient parfois trop partiels et les évaluations en temps réel, certes difficiles à conduire, assez rares. Il nous paraît également nécessaire d'actualiser le dispositif de notation des collectivités territoriales. Nous proposons en outre d'instaurer une dénomination unique des quartiers et des îlots pour un meilleur suivi des opérations, de leur récurrence et de leur cohérence. Nous proposons aussi de tracer dès à présent le cadre d'évaluation du PNRU une fois achevé. Enfin,

nous préconisons d'identifier et de clôturer les opérations isolées, en informant le conseil d'administration de l'Agence de leur avancement.

Le troisième volet de notre travail a porté sur l'appréciation du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Son démarrage a été long et tardif pour de multiples raisons.

La stabilisation financière a été longue et difficile. Le programme est né au moment de la loi de 2014 et il était doté initialement de 5 milliards d'euros avant que la dotation ne passe à 10 milliards d'euros en 2018. Les objectifs initiaux paraissaient moins ambitieux malgré une volonté sociale renforcée. En effet, le programme donne une place importante à l'objectif de mixité sociale et aux logements sociaux. Le cadrage du montant et de la priorité des aides a pris un certain temps à se stabiliser. Le contexte était complexe comme l'ont illustré les tensions entre l'État et Action Logement en 2017 et 2018, ce qui a retardé la définition des financements.

Un deuxième facteur de difficulté a été la réforme des quartiers et la signature des contrats de ville. Ensuite, il y a le poids qu'a représenté pour les collectivités territoriales la réduction des concours financiers de l'État. La mise en place en 2018 du dispositif de la réduction de loyer de solidarité (RLS) a également pesé.

Le démarrage a donc été tardif avec des procédures longues à définir ou à mettre en œuvre et qui ont ralenti le caractère opérationnel des projets.

La Cour avait recommandé la mise en place des protocoles de préfigurations. Cela était sans doute extrêmement nécessaire et utile car cela donnait une vision beaucoup plus fine et détaillée des besoins mais cela a retardé le lancement des projets. La signature de ces protocoles a souvent abouti à des relectures globales des projets avec des évolutions parfois liées au changement des équipes municipales. La comitologie de l'ANRU avait l'intérêt de garantir la transparence mais était assez lourde. Entre 2016 et 2018 des simplifications ont été opérées mais il a fallu attendre 2018 et 2019 pour en ressentir les effets positifs. La comitologie a été améliorée et est aujourd'hui moins lourde.

Le NPNRU a connu un démarrage tardif mais aussi une accélération importante en 2019 et 2020 avant la crise du covid-19. Cela ne préjuge pas de la rapidité de la réalisation. On a constaté beaucoup d'engagements mais la réalisation pourrait être décalée. Pendant 4 ans, les engagements financiers étaient faibles, en dessous de 120 millions d'euros. Début 2020, sur 480 quartiers éligibles, l'agence affichait plus de 390 projets de quartiers validés dont 168 étaient déjà passés dans la phase suivante. L'engagement total s'élevait à plus de 10 milliards d'euros, ce qui est satisfaisant.

Néanmoins, on relevait toujours la même difficulté fin 2019 puisque les engagements financiers constatés demeuraient faibles. Les engagements généraux étaient forts mais les engagements financiers étaient faibles. L'agence est passée d'un système d'avance à un système d'acomptes ce qui nous apparaît plus satisfaisant en termes de suivi de trésorerie.

Au regard des délais normaux de réalisation, sans préjuger de la crise actuelle, les premiers effets physiques du NPNRU ne devraient pas être visibles à court terme.

Certaines leçons ne semblent pas avoir tirées de l'expérience du PNRU pour la conduite du nouveau programme. Il y a d'abord la réforme souhaitable du système

d'information, qui n'a pas eu lieu, de sorte que le lancement des opérations au titre du NPNRU n'a pas pu être suivi de manière satisfaisante. Les objectifs humains et sociaux sont pourtant importants et précis.

La notation des collectivités territoriales continue de présenter des défauts. Elle s'appuie sur des données financières qui sont désormais anciennes. Le suivi des bailleurs s'est renforcé mais manque encore de transparence.

Plusieurs enjeux humains, sociaux ou d'habitat nous semblent devoir être mieux pilotés. On observe un différentiel négatif entre le nombre de démolitions et de constructions au titre du PNRU qui devrait également être constaté au titre du NPNRU. Nous n'avons pas l'assurance que ce différentiel soit cohérent avec les besoins des territoires. Il faudra assurer un suivi du relogement des locataires et de l'impact des opérations sur leur reste à charge. On s'aperçoit parfois que les locataires les plus pauvres ne peuvent être relogés sur place avec des risques qu'ils se reportent sur des habitats insalubres. Il importe qu'il y ait un *reporting* plus consolidé et précis.

L'objectif dans le NPNRU d'un financement de 60 % de PLAI nécessite un suivi fin qui ne semble pas opérationnel à ce jour. Une coordination sera nécessaire au niveau départemental pour suivre les enjeux de mixité sociale.

Nous fixons plusieurs recommandations sur ce point. D'abord, il convient d'actualiser les données relatives aux bailleurs et aux collectivités territoriales associées aux opérations. Ensuite, nous suggérons de renforcer le pouvoir de validation des opérations par les préfets puisqu'ils sont les délégués du directeur général au plan territorial.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Merci à la Cour des comptes pour ce rapport passionnant. J'espère qu'il fera comprendre la politique de la ville à ceux qui, sans la connaître véritablement, disent de manière abrupte qu'elle coûte cher sans produire de résultats. Malheureusement, depuis trois ans la politique de la ville semble être sortie de l'agenda du Gouvernement, notamment depuis l'enterrement de première classe du rapport Borloo. Pourtant les besoins sont toujours aussi importants.

La puissance publique y a engagé des sommes considérables : plus de 40 milliards d'euros pour le programme national de rénovation urbaine (PNRU), et le nouveau programme de rénovation urbaine (NPNRU) sera du même ordre, avec Action Logement comme principal financeur.

Depuis 2014, tout ou presque a changé, donc il sera utile de vérifier si les critiques formulées par la Cour – défaut de pilotage et d'évaluation des résultats, principalement – mais aussi par les acteurs de la politique de la ville – lourdeur de la machine, manque de transparence dans les décisions – ont été prises en compte. La question de la soutenabilité financière des programmes se pose toujours.

Ce rapport répond à de nombreuses questions, y compris à certaines que nous ne nous étions pas posées. Dans le cadre de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), nous avons ainsi accepté, sans véritable débat et sans en avoir anticipé les conséquences, de faire passer l'ANRU en comptabilité privée. Cela reste pour moi un regret, voire un remords : nous nous étions alors focalisés sur la question du conseil d'administration de l'ANRU. Quels sont les avantages et inconvénients de cette transformation ?

Le rapport de la Cour des comptes traite de l'exécution du PNRU, du lancement du NPNRU et du fonctionnement de l'agence.

Le PNRU est l'un des grands projets publics de ce début de siècle. Le délai d'exécution complète des projets est de 14 années en moyenne. La Cour note que le programme a globalement rempli ses objectifs quantitatifs, même si la règle d'une reconstruction pour une démolition n'a pas toujours été respectée. Il est certain qu'un grand nombre de quartiers ont été radicalement transformés et je vous invite à venir le constater sur le terrain. Sur le plan qualitatif, le jugement est rendu plus difficile par le manque d'évaluations.

Selon la Cour, l'Agence n'est pas en mesure de fournir des données synthétiques sur l'impact de ses opérations en termes de typologie sociale des logements. Une enquête doit être réactualisée au premier semestre 2020 : pourra-t-on savoir comment de logements ont été financés par un prêt locatif aidé d'insertion (PLAI) ou par un prêt locatif à usage social (PLUS) dans le cadre du PNRU ?

Le règlement du NPNRU prévoit que les logements reconstitués doivent être à 60 % au moins des PLAI, ce qui est sans doute nécessaire : d'après le rapport inter-associatif sur la demande de logement social publié la semaine dernière, 72 % des demandeurs se trouvent en-dessous des plafonds PLAI. Le règlement prévoit aussi que la reconstitution de l'offre doit contribuer au rééquilibrage géographique sur le territoire de l'agglomération. Ce rééquilibrage est essentiel ; je note pourtant dans chaque rapport de loi de finances que les écarts de revenu entre les quartiers de la politique de la ville et l'agglomération environnante restent toujours aussi élevés : la rénovation urbaine ne peut bien sûr pas résoudre tous les problèmes des quartiers, mais on aimerait qu'elle y contribue et la mixité sociale est l'un des objectifs les plus importants.

Selon la Cour, le bilan des opérations de démolition et de reconstruction aboutit à une diminution d'environ 10 % du parc de logement. Comment l'ANRU explique-t-elle cette diminution globale ? Est-elle concentrée sur les territoires où il y a le moins de besoins, par exemple ceux où il y avait des logements vacants ?

S'agissant du NPNRU, dans un travail mené en 2006 avec Roger Karoutchi sur le PNRU, je notais que l'ANRU avait engagé près de 7 milliards d'euros de subventions en comité d'engagement au bout de deux ans de fonctionnement. Pour le NPNRU, en revanche, les engagements financiers de l'ANRU ont été de 110 millions d'euros seulement entre 2014 et 2018. C'est seulement quand les modalités de financement ont été mieux définies que les projets ont véritablement commencé, mais les réalisations physiques restent très rares. Il faut le dire : si les procédures de l'agence étaient peut-être en cause, surtout avant leur révision en 2018, les hésitations de l'État en sont aussi responsables. L'enveloppe financière de 5 milliards d'euros prévue en 2014 n'était pas adaptée à l'ambition du projet. L'État ne souhaitant apporter qu'un financement minoritaire, il a fallu négocier longuement le doublement de l'enveloppe apportée principalement par Action Logement. Et l'année où ce financement était finalisé, en 2018, la mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité (RLS) conduisait légitimement les bailleurs sociaux – autres partenaires essentiels des projets – à douter de leur capacité à s'engager sur des projets de long terme !

La logique des projets de l'ANRU a conduit à une accumulation des dépenses dans les années 2010 à 2016, la « bosse de l'ANRU » que nous avons souvent évoquée en commission des finances. Pouvez-vous expliquer comment cette « bosse » a été surmontée

par l'Agence sur le plan des financements et quelles leçons en tirerez-vous pour le NPNRU, qui devra faire face à un défi similaire ? La Cour a indiqué que la trésorerie serait très négative entre 2020 et 2034 ; or je crois savoir que vous allez présenter des projections moins pessimistes : d'où vient cet écart ?

Il est également nécessaire de parler des conséquences de la crise sanitaire, que la Cour n'a pas pu aborder en détail étant donné le calendrier de ses travaux qu'elle avait convenu avec nous. Les chantiers reprennent un peu partout, mais la crise aura un double impact : sur l'organisation des chantiers en raison des surcoûts occasionnés par les normes sanitaires d'une part, sur les ressources même des financeurs ou des habitants d'autre part. Pourtant tout plaide pour faire du renouvellement urbain l'un des axes de la relance de l'économie : les emplois créés sont locaux, les habitants font partie de ceux qui souffrent le plus de la crise. Avez-vous d'ores et déjà une estimation, ou en tout cas une première analyse, de l'impact de la crise actuelle sur les coûts, les délais, voire le contenu même des projets du NPNRU ?

Une recommandation importante de la Cour est de renforcer le pilotage local des opérations. Il s'agirait en particulier d'assurer la validation par les préfets des projets de l'ANRU, afin de mieux mettre en cohérence les politiques publiques tels que les plans locaux de l'habitat et les aides à la pierre. Je ne peux qu'être favorable à une prise de décision plus proche des communes et des agglomérations. La vérification de l'impact des projets sur la mixité sociale nécessite une connaissance fine du contexte local que l'on peut difficilement avoir au siège de l'Agence – même si celui-ci sera prochainement transféré en Seine-Saint-Denis. Quel est le rôle que jouent déjà les services déconcentrés dans les projets de l'ANRU ? Considérez-vous que le rôle des préfets pourrait se développer comme le propose la Cour des comptes ?

Au-delà des délégations locales de l'ANRU et des services préfectoraux, il faut aussi souligner le rôle des collectivités locales qui sont les porteuses des projets : la Cour note que l'ANRU n'a jamais eu à se substituer à un maître d'ouvrage qui aurait pu être défaillant, comme elle avait la possibilité de le faire sur demande. Or la Cour met en cause le manque de transparence du « *scoring* », la méthode de notation à partir de laquelle l'ANRU module ses taux de subvention aux collectivités territoriales, aussi bien dans le PNRU que maintenant dans le NPNRU. La Cour a retenu 15 projets parmi lesquels se manifestent bien les différences de traitement qui, à l'origine, ont constitué un sujet de polémique : saisissons l'occasion de cette audition pour en discuter. N'est-il pas aussi nécessaire d'actualiser les données communales sur lesquelles se fonde la cotation, afin de mieux refléter la situation financière des collectivités attributaires des aides ?

S'agissant du fonctionnement de l'ANRU, la Cour donne plutôt un satisfecit, notamment sur les dépenses de personnel. Elle est plus sceptique, voire critique, sur la plus-value apportée par le passage de l'ANRU à la comptabilité privée, qui doit s'effectuer le 1^{er} janvier 2021 en application de l'amendement apporté à la loi ELAN. Cette échéance pourra-t-elle être tenue, compte tenu de la complexité du changement de comptabilité, alors que l'Agence prépare en même temps son déménagement et que la période de confinement n'a pas dû faciliter les travaux ? Quel avantage voyez-vous à ce changement ? Je vais finir par n'y voir plus que des inconvénients, car l'ANRU n'est plus considérée comme un opérateur de l'État, de sorte que le Parlement ne dispose plus d'informations à son sujet dans les documents budgétaires pour suivre les actions de l'Agence. N'est-il pas encore temps de faire machine arrière ?

Un décret paru le 6 mai dernier prévoit que l'ANRU peut déposer des fonds auprès d'un établissement de crédit traditionnel, avec l'accord du ministre chargé de l'économie : quelle en est l'utilité, alors que la Cour des comptes considère que cette pratique aurait peu d'intérêt pour un organisme qui n'a pas vocation à avoir des excédents budgétaires ?

Après la disparition du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), la Cour des comptes souligne que les administrations exerçant la tutelle de l'ANRU doivent adopter au plus vite un cadre partagé d'exercice de cette mission : comment allez-vous exercer ce contrôle et en avez-vous les moyens ?

Enfin, dans un rapport réalisé il y a exactement dix ans pour notre commission, je notais que l'ANRU avait eu pendant longtemps un système d'information très insuffisant. Or l'Agence semble toujours, en 2020, avoir du mal à effectuer un suivi rigoureux des opérations : la modélisation des prévisions financières se ferait toujours sous Excel selon la Cour, qui préconise depuis des années une remise à plat. Qu'en est-il exactement ? La commission des finances a souligné plusieurs fois que les projets informatiques de l'État tendaient à dérapier en coûts et en délais.

M. Michel Canevet. - Je souhaite remercier la Cour pour la qualité du rapport qui nous a été rendu sur une politique particulièrement importante. Ma première question s'adresse au directeur de l'habitat et concerne la recommandation du précédent rapport de la Cour, rendu en 2014, sur la mise en place d'un contrat d'objectifs et de performance. Quelles sont les raisons pour lesquelles un tel contrat n'a pas été signé entre l'agence et la tutelle ?

Par ailleurs, le recours à une agence est-il le moyen le plus efficace pour construire des projets de territoire et coordonner les politiques transversales de l'État ? De ce point de vue, je m'interroge sur l'application de la recommandation de la Cour figurant dans son rapport de 2014 sur la simplification des règles d'intervention pour les programmes de rénovation urbaine. Alors que le NPRNU a été lancé en 2014, sur le terrain, peu d'opérations ont été engagées. Selon vous, la responsabilité de ces retards incombe-t-elle en partie aux élus qui n'auraient pas lancé les procédures suffisamment tôt ?

Je considère qu'il faut allier les questions de politiques et l'action publique dans les quartiers. Les phénomènes de violences doivent notamment conduire à s'interroger sur le périmètre de la politique urbaine : le champ de l'action de l'ANRU est-il suffisamment large pour permettre de répondre aux défis posés par les quartiers ? Est-il nécessaire de lui fournir une approche complémentaire ?

M. Marc Laménie. - La politique de la ville et les programmes de l'ANRU supposent une imbrication très forte entre les acteurs publics et leurs partenaires privés. Je m'interroge sur le niveau des moyens humains qui y sont dédiés : sont-ils suffisants ? De plus la tâche de la rénovation urbaine reste immense, en particulier dans les quartiers difficiles.

Par ailleurs, pouvez-vous nous en dire un peu plus sur l'implication de l'ANRU dans les petites villes ? Ma question porte également sur le lien avec les autres démembrements de l'État et particulièrement les moyens de coordination avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ? J'ai le sentiment qu'il y a toujours plus d'intervenants et une complexification des politiques publiques en particulier en matière de renouvellement urbain. Il faut réussir à allier les problématiques relatives à la fois aux

préoccupations environnementales, au vivre ensemble, à la culture ou encore à l'éducation nationale.

M. Charles Guené. - Je tiens à mon tour à féliciter la Cour pour la qualité de son travail ainsi que le rapporteur spécial Philippe Dallier pour son expertise. Je souhaite interroger les intervenants sur les relations financières et sur le partenariat avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. - Pour ma part, il me semble clair qu'il faut qu'il y ait étanchéité entre les crédits de l'ANRU et les crédits dédiés aux autres politiques des territoires.

M. Nicolas Grivel, directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. - Je tiens tout d'abord à souligner l'importance du travail fourni par la Cour, mais également par les différents services de l'ANRU qui ont été très fortement mobilisés pour répondre aux demandes et participer aux travaux. Ce rapport permet de rendre compte des évolutions de nos actions et de faire connaître nos travaux, en particulier concernant les changements profonds à l'œuvre dans les quartiers.

Dans son rapport, la Cour relève l'importance des chantiers portés par l'ANRU. Ceux-ci sont particulièrement exigeants pour l'agence, ses équipes et ses partenaires. La bonne finalisation d'un programme aussi important que le PNRU représente des exigences très lourdes, de même que le lancement du nouveau programme. Je note avec satisfaction que la Cour ne signale pas de dérives dans la gestion mais indique plutôt des points de vigilance. Nous partageons la plupart des recommandations de la Cour et nous avons d'ailleurs déjà commencé et nous continuerons à agir pour les mettre en œuvre.

Si ces sujets peuvent paraître un peu techniques, il me semble que notre vigilance doit avant tout être portée sur le contrôle interne et la maîtrise des risques. En effet, les modalités de gestion de projets de l'ANRU sont particulières, l'agence reposant sur les services déconcentrés de l'État avec des porteurs de projets collectivités territoriales. Alors que 30 000 opérations sont en cours, la maîtrise des risques doit constituer un axe primordial tant au niveau du siège de l'agence que de ses délégations territoriales.

Je souhaiterais faire trois focus. Le premier concernant le bouclage financier du PNRU, le deuxième porte sur le lancement NPNRU et le dernier sur sa trajectoire financière.

Sur la fin du PNRU, le bouclage a en effet dû être anticipé, alors que les incertitudes nées de la crise du coronavirus ne sont pas encore résorbées. En tout état de cause, nous nous appliquerons à trouver des solutions au cas par cas pour chacune des situations problématiques.

Pour vous donner une vision actualisée au 30 avril 2020, il reste 1 677 opérations encore actives dans 65 départements. Cependant, si ces actions du PNRU apparaissent non soldées sur le papier, elles le sont physiquement pour la plupart d'entre elles.

De plus, beaucoup d'opérations non soldées ont été rechargées dans le NPNRU. Ces retards doivent prendre en compte les nombreux aléas, le covid-19 faisant peser des incertitudes très fortes sur 2020.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. - Il me semble que la crise devrait conduire à accorder des délais complémentaires allant de trois à six mois pour les collectivités dont les projets ont été affectés.

M. Nicolas Grivel. - Notre doctrine globale est de procéder à des évaluations au cas par cas et de trouver des solutions sur mesure, avec éventuellement une intégration au NPNRU. J'insiste sur la nécessité de faire le lien entre les deux programmes.

Les restes à payer se concentrent sur une quinzaine de départements, avec une focalisation très forte sur la Seine-Saint-Denis et les Bouches-du-Rhône qui représentent 50 % des restes à payer.

Les économies constatées s'élèvent à 643 millions d'euros, qui seront intégralement reportés sur le NPNRU. Les différentes prorogations du PNRU ont été à l'origine d'une grande complexité de gestion. Pour rappel, fin 2015, les restes à payer s'élevaient à 3 milliards d'euros.

Concernant l'avancée du NPNRU, 85 % des projets ont d'ores et déjà passé le stade de la validation. Les concours financiers atteignent 10,3 milliards d'euros. Il y a une vraie accélération maintenant que la phase de préfiguration est passée. Malheureusement, le report des élections municipales a bloqué un certain nombre de projets. Il s'agit désormais d'atteindre nos objectifs opérationnels : alors que nous visons 80 000 démolitions, nous serons probablement au-delà de 100 000. Encore une fois, les cas les plus complexes sont localisés dans les territoires ultra-marins, à Marseille et en Île-de-France.

Le lancement d'un programme est toujours une opération complexe. Pour assurer le démarrage, il faut lancer le programme, sélectionner des quartiers, valider les projets, engager la dépense, et enfin payer. La temporalité est donc relativement longue. Sur le NPNRU, 213 opérations ont déjà été finalisées et livrées et de très nombreux chantiers sont en cours.

Enfin, concernant la trajectoire financière, celle-ci sera fixée au conseil d'administration de l'agence, le 23 juin prochain. De nombreux paramètres sont encore susceptibles de la faire varier.

Nous avons désormais l'expérience du PNRU pour lequel les années 2011 et 2016 ont connu un plateau avec des paiements annuels supérieurs à un milliard d'euros : la « bosse » a été aplanie. La trajectoire peut prendre des formes variables dans la mesure où elle agrège des données à l'échelle macro qui dépend de l'agrégation d'une multiplicité de projets souvent complexes. La consommation des projets dépend donc d'effets de trésorerie particulièrement importants, d'autant qu'il y a désormais une combinaison entre les programmes.

Depuis 2016, les difficultés de trésorerie de l'ANRU sont pour l'essentiel résolues. Désormais, nous intégrons à la trajectoire financière la réalité des opérations constatées et non des estimations globales.

L'ANRU souhaite s'appuyer sur le constat du décalage entre l'exécution physique et l'exécution financière du programme pour fiabiliser ses données. L'objectif est de lisser les échéanciers de paiement pour répondre aux besoins de trésorerie des maîtres d'ouvrage et éviter le recours à un système d'avances qui avait fait l'objet de critiques de la Cour dans son

précédent rapport. L'intégration progressive des conventions NPNRU dans le système d'information de l'ANRU permettra d'agréger des données de prévision d'exécution plus détaillées. Cette transition permettra surtout de fiabiliser les données qui ne seront plus fondées sur un modèle théorique mais bien sur chacune des conventions, et ce de façon actualisée. Ainsi, l'ANRU disposera des échéanciers de paiement et d'une réelle visibilité. Le sujet sera abordé la semaine prochaine en conseil d'administration.

Par ailleurs, compte tenu de l'application du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), il n'est pas possible de désengager des crédits. Les gestionnaires attendent donc le dernier moment pour engager les crédits, afin que la prévision soit au plus près des coûts réels. À l'inverse, du point de vue opérationnel, on engage le plus vite possible et il y a donc un décalage entre les opérations physiques et financières.

Le nouveau dispositif permet donc de présenter des chiffres plus fiables, avec 10 milliards d'euros réellement engagés du fait des remontées de chacun des projets. Il faut désormais que cela se traduise dans la trajectoire financière.

Cependant, celle-ci reste très théorique et sera particulièrement sensible à deux paramètres : le rythme défini des échéanciers de paiement et la date juridique et opérationnelle de la fin des engagements. Alors qu'aujourd'hui la loi prévoit la fin des engagements en 2024, cette date devra être remise en cause, comme cela a été le cas pour le premier programme, l'échéance ayant été déplacée de 2008 à 2011 puis à 2015. La crise actuelle renforce la nécessité de remettre en cause l'échéance de 2024.

La question du déroulé du NPNRU a été posée et elle est primordiale. On ne peut pas lancer ce programme dans les mêmes conditions que si on partait de zéro et il nous faut prendre en compte le précédent programme. De plus, nous devons répondre à des exigences renforcées. Les projets doivent maintenant traiter avec les intercommunalités, ce qui entraîne parfois des difficultés au niveau local, et associer davantage les habitants. Surtout, les nouveaux projets doivent incorporer toutes les politiques publiques, les problématiques de transport, de santé. Cela suppose un vrai temps de préparation et il est impossible de commencer rapidement sans délai de préfiguration. De plus, le contexte n'a pas joué en la faveur de l'ANRU, la réduction de loyer de solidarité et les tensions entre les acteurs qui s'en sont suivies, les réflexions autour du rapport de Jean Louis Borloo, de la loi PACTE sur la question des seuils, ont largement ralenti le processus.

Si je pense que nous pouvons nous féliciter de ce que la phase de préfiguration a véritablement été d'une grande qualité, il y a tout de même une réflexion rétrospective à mener sur la césure entre les deux programmes. Fermer et ouvrir des programmes aussi considérables, cela demande beaucoup d'énergie et je considère qu'il n'y a pas eu suffisamment de tuilage. Il s'agirait désormais d'inventer des systèmes plus continus et avec davantage d'anticipation.

S'agissant du choix des taux de subvention, il faut rappeler que l'ANRU a commencé à valider des projets sans disposer d'un cadre complètement stabilisé sur ces sujets. Ce n'est la faute de personne : c'était le démarrage et il fallait inventer un dispositif d'intervention. Au sein de ce dispositif, il est apparu nécessaire de varier l'intensité d'aide selon les difficultés et les particularités des territoires. Sur la demande de la Cour, nous avons retrouvé les décisions intervenues sur certains projets en 2004 et en 2005, et qui pouvaient sembler contradictoires avec nos règlements. Cela vient simplement du fait que ces décisions sont intervenues avant les règlements, le cadre était différent.

Sur le NPNRU, les choses ont été posées d'emblée, nous avons du recul et de l'expérience. Nous avons dû également créer deux *scoring* : un communal et un intercommunal, ce qui n'était pas facile en pleine évolution de la carte intercommunale. On a affiché clairement les critères pris en compte, par exemple sur la pauvreté et la richesse du territoire et de la collectivité, et la gamme des aides, entre 10 % et 70 % majorables de 15 points en cas de difficultés particulières ou de problèmes de soutenabilité financière spécifiques. Je crois donc, malgré tout, qu'on a eu moins de difficultés dans la période récente que dans la période initiale sur la transparence et la justification de l'octroi d'un certain montant d'aides à chaque projet.

Pour autant, vos interrogations et celles de la Cour des comptes demeurent valides, et redoutables : comment, de cette photographie initiale d'un programme, faisons-nous évoluer dans le temps le projet ? Quand on valide des projets à hauteur de 10 ou 12 milliards d'euros, si on bouge les curseurs en cours de programme en revenant sur ce qui a été décidé, c'est impossible à gérer. Après avoir pris des engagements à un certain niveau envers une collectivité, on ne peut pas lui dire qu'on va lui reprendre cet argent pour le donner à une collectivité voisine qui irait relativement moins bien. Comme la Cour des comptes le préconise, on s'est toutefois engagé, pour des opérations nouvelles qui se concluraient ces prochaines années par avenant ou par redéploiement, à actualiser le regard que nous portions alors sur la collectivité afin de contractualiser, le cas échéant, à un niveau différent sur les prochaines étapes.

Notre objectif initial était de ne pas remodifier les paramètres sans arrêt : les collectivités voulaient savoir à combien elles étaient financées, sur quelle base elles devaient travailler, sur quels montants. Ces deux ou trois dernières années, nous n'étions pas du tout dans l'idée de réviser le *scoring* tous les ans, ce qui aurait changé les bases de calcul.

On doit contribuer à la politique de rééquilibrage territorial, c'est pour nous crucial. C'est notre principal sujet : les quartiers ont certes des difficultés intrinsèques, mais ils sont avant tout le résultat de ce qui se passe autour. Leur historique le montre bien : ils étaient très attractifs dans les années 1960 et 1970 avant de décrocher, les gens ne voulaient plus y vivre, ils ont déménagé et ceux qui y sont restés l'ont souvent fait de manière contrainte. La leçon du premier programme, sur laquelle s'appuie le second programme, c'est qu'on ne peut pas seulement raisonner à l'échelle du quartier. Le dialogue que nous avons avec les élus est avant tout un dialogue intercommunal : sur la démographie des collectivités où habitent les gens, sur les besoins de construction dans les dix années à venir en volume et en qualité des logements à construire comme sur la localisation des logements sociaux. Nous avons renforcé l'une de nos exigences, celle de ne pas forcément reconstruire un logement social là où il avait été démolé, dans le quartier d'origine, mais dans un autre endroit, à l'échelle du territoire au sens large. Cela ne s'est pas fait sans opposition. Dans le cadre du NPNRU, 17 % des reconstitutions de logements validées auront lieu dans le quartier d'origine, contre 50 % dans le premier programme, voire 60 % si on tient compte de tous les quartiers prioritaires d'une agglomération. Dans ces 17 %, on compte les logements sociaux créés dans des quartiers de copropriété très dégradés.

Cela nous semble donc plutôt vertueux mais nous ne devons pas être les seuls porteurs de cette politique publique. Elle doit s'incarner sur beaucoup de choses, de l'offre de logement aux politiques d'attribution. La mixité sociale vient aussi de cette politique d'attribution, qui repose, au niveau intercommunal, sur des stratégies qui, pour être efficaces, doivent être prolongées au-delà de l'offre de logements.

Je reviens sur la règle du « 1 pour 1 » c'est-à-dire une reconstruction pour une démolition. On n'a pas détruit du logement puisque, dans le 1 pour 1, on ne compte pas les logements diversifiés par ailleurs construits dans les quartiers. Quand on démolit du logement social dans un quartier, on peut certes le reconstruire dans le quartier (de moins en moins) ou ailleurs, mais on peut aussi construire à la place du logement en accession ou en locatif libre. L'essentiel pour nous, c'est de ne pas reconstruire du logement là où il n'y en a pas besoin, d'où les aménagements à la règle du 1 pour 1. Il y a des territoires en forte déprise démographique : si on y construit trop de logements sociaux, soit ils ne seront pas occupés, soit on vide d'autres logements sociaux plus anciens, soit on vide les centres villes.

Sur l'impact du covid-19 sur la fin du PNRU et le début du NPNRU, des questions de surcoût vont se poser. Toutefois il est encore trop tôt pour évaluer l'impact réel en coût comme en durée, et donc l'impact global sur le programme, d'autant que le lancement des chantiers avait ralenti en période de campagne électorale pour les municipales. Notre inquiétude n'est pas tant sur les chantiers en cours que sur ceux qui devaient être lancés maintenant ou prochainement. Ces surcoûts seront pris en charge par redéploiement interne ou renégociations locales.

Le rôle des préfets est pour nous essentiel, car ils sont les délégués territoriaux de l'ANRU. Les équipes travaillent localement avec le préfet et on ne fait rien sans elles. L'ANRU avait une structure déjà plutôt déconcentrée sur un certain nombre de sujets. La question qui se pose est de savoir si elle peut l'être un peu plus sur la validation des projets : on l'a fait sur des projets régionaux, même nationaux lorsque les choses semblaient relativement simples, en donnant des mandats aux préfets, ce qui a permis d'accélérer le processus. Toutefois, deux éléments viennent amoindrir cet effort. Premièrement, on a encore du mal à considérer que certains sujets peuvent se traiter seulement au niveau local, même lorsque l'ANRU le dit. Quand le projet soulève des oppositions, les parties prenantes appellent souvent à l'ANRU ou au ministre. Deuxièmement, on doit avoir des éléments de cohérence globale, de savoir-faire et de partage de bonnes pratiques, que peut favoriser l'ANRU. Je pense par exemple à la mixité sociale ou à la politique publique d'attribution des logements, sur lesquelles certaines collectivités n'en sont encore qu'au début. Des éléments d'impulsion et de partage peuvent et doivent encore être donnés par la coopération entre le niveau national et le niveau local. Notre modèle avec l'État et les régions fonctionne plutôt bien.

Je ne vais pas relancer le débat sur le passage à la comptabilité privée, votée par le législateur. Je rappelle juste que c'est une suite directe du rapport de M. Jean-Louis Borloo, qui avait proposé soit de créer une fondation privée porteuse de la rénovation urbaine, soit d'avoir un cadre de gestion plus proche du privé pour l'ANRU. Il y a eu, dans ce cadre, un sujet relatif à la comptabilité, mais aussi au schéma d'emplois, révélateur de tensions, surtout à la fin du PNRU et au début du NPNRU. L'Agence a eu besoin de renforcer nos effectifs à ce moment-là. Il ne faut pas avoir une vision « apocalyptique » sur ce changement : il y aura des éléments de continuité assez forts, car la comptabilité publique et la comptabilité privée partagent un certain nombre de principes et cette transition pourra apporter davantage de souplesse, par exemple pour modifier les engagements en cours de programme. Notre seul objectif, c'est que cette transition se passe bien et soit « invisible », indolore pour les acteurs locaux. Nos équipes travaillent sur la comptabilité et le système d'information afin que tout soit en place au 1^{er} janvier 2021. Sous réserve de la suite de ces travaux, nous pensons tenir ce délai sans risques ou dommages pour les parties prenantes. Au niveau du système d'information, changer beaucoup de paramètres dans un système est nécessairement créateur

de complexités. D'ici au prochain rapport de la Cour des comptes, j'espère que la Cour constatera nos progrès sur nos divers systèmes d'information.

M. Stéphane Brunot, directeur, adjoint du directeur général des collectivités locales. – Les deux missions confiées à la DGCL à l'égard de l'ANRU s'inscrivent dans le cadre plus général de la création, le 1^{er} janvier 2020, de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et de la disparition concomitante du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Ces deux nouvelles missions ont eu un impact sur l'organisation de la DGCL, plus connue traditionnellement pour s'occuper de droit des collectivités territoriales, de finances locales et de fonction publique territoriale. Cela s'est traduit par la création d'une sous-direction de 30 agents qui exercent un ensemble de missions qui vont de la gestion des crédits de la politique de la ville ou de l'aménagement du territoire à la tutelle des opérateurs relevant désormais de la DGCL. Au sein de cette sous-direction, un bureau a été créé pour assurer la tutelle nouvelle de l'ANRU. Alors que la DGCL siégeait auparavant au conseil d'administration de l'Agence, elle exerce maintenant une mission de tutelle, en lien avec la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP). Des échanges ont été entamés avec la DHUP pour assurer la meilleure répartition possible et la meilleure complémentarité entre nos approches. La DHUP sera plutôt la direction « métier », mais sa mission aura un impact direct sur le suivi de l'ensemble du programme financier et du programme d'intervention de l'ANRU, assuré par la DGCL.

Une autre mission a été créée, également nouvelle dans sa forme, à savoir le contrôle économique et financier, qui n'est pas un contrôle budgétaire puisqu'il n'y a plus de contrôle *a priori*. Un décret du 7 janvier 2020 est venu expliquer en quoi consistait cette nouvelle mission et de quelles informations la DGCL était destinataire au titre de cette mission de contrôle. Pour reprendre les termes du décret, l'objectif du contrôle économique et financier est une mission de veille et d'analyse du risque financier, ainsi que l'appréciation de la performance et de la soutenabilité de la trajectoire financière pluriannuelle. Cette mission commence au 1^{er} mars 2020, la tutelle ayant commencé au 1^{er} janvier 2020. Elle pourra aussi s'appuyer sur le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), qui relève du ministère de la transition écologique et solidaire. En matière de moyens humains et de cadre juridique, tout a défini pour être en ordre de marche dès le premier semestre 2020.

S'agissant de l'articulation avec l'ANCT, il y a deux niveaux : le niveau national et le niveau local. Au niveau national, entre les deux agences, une convention a été présentée au conseil d'administration de l'ANCT aujourd'hui même pour expliquer la coopération entre les deux agences. Au niveau local, le lien entre ces deux missions est assuré par l'unicité du représentant du délégué territorial, soit le préfet de département.

M. François Adam, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages. – Notre ministère va désormais contribuer à la tutelle de l'ANRU. La DHUP suivait l'activité de l'Agence depuis 2004, via sa participation au conseil d'administration et au comité d'engagement. Pour mener cette mission, nous allons tâcher d'exploiter au maximum la synergie avec d'autres missions, notamment le suivi des bailleurs sociaux et des politiques d'attribution, le financement du logement social de droit commun et le suivi des relations financières entre l'État et Action logement, qui est l'un des principaux financeurs de l'Agence. Nous ne manquons donc pas des compétences pour mener à bien cette nouvelle mission, mais celle-ci implique néanmoins un redéploiement de ressources en interne.

La décision n'est pas tranchée quant à la mise en place d'un contrat d'objectifs et de performance (COP), mais nous sommes favorables à ce qu'il existe un document

contractuel avec l'Agence quelle que soit sa forme. Si l'essentiel des dossiers sont déjà contractualisés, des enjeux se posent sur le suivi de l'exécution des programmes.

Sur le choix de confier la politique de rénovation urbaine à une agence, le rapport de la Cour montre bien qu'une bonne partie des objectifs initiaux ont été atteints. Le système de financement et de contractualisation spécifique que nous avons construit n'était possible que dans le cadre d'un établissement public et ne l'aurait pas été dans le cadre standard de l'exécution budgétaire de l'État. L'Agence est néanmoins restée proche de l'État, et ce aussi bien dans les grandes décisions que dans l'exécution comme l'atteste le rôle joué par les préfets en tant que délégués territoriaux. Dans ce cas-là comme dans le cas de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), on constate un certain nombre d'avantages liés à la création d'une agence tout en conservant une interaction très forte avec les politiques de l'État.

Sur les questions relatives à la trajectoire financière, je pense effectivement que l'enjeu des paiements sur la période 2023-2028 constitue un sujet très sérieux. Nous savons quels leviers mobiliser pour le traiter. Se pose d'abord un enjeu de suivi et de qualité des prévisions : les prévisions de 2004-2005 se sont avérées peu réalistes et ont dû être recalibrées au cours du temps. Il faudra sans doute affiner les choses, peut-être sur la base de scénarios. C'est sur cette base que devront être prises les décisions sur le rythme de versement des contributions de l'État et sur l'ajustement dans le temps des contributions d'Action logement. Il s'agira d'ailleurs d'un sujet majeur dans la perspective de la prochaine convention quinquennale avec Action logement dont l'exécution doit démarrer en 2022. La question de la soutenabilité financière, si elle n'est pas réglée, semble néanmoins maîtrisée et ne devrait pas constituer un facteur bloquant pour l'avancement des projets.

L'ANRU a mené un énorme effort depuis deux ans pour valider et contractualiser les projets. Elle n'a plus la maîtrise complète sur la conduite des opérations, qui relève des très nombreux maîtres d'ouvrages, collectivités territoriales et bailleurs sociaux. L'Agence peut certes jouer un rôle de suivi, voire d'aiguillon, au travers de ces délégués territoriaux, mais l'avancement dépend des maîtres d'ouvrage.

M. Philippe Dallier. – En effet, une fois que les opérations sont lancées, n'êtes-vous pas tributaires de la rapidité avec laquelle elles s'exécutent ?

M. François Adam. - La contribution financière totale de l'ANRU au NPNRU est connue, ainsi que la répartition entre les financeurs. Seul le séquençage dans le temps de la contribution de certains financeurs, notamment Action logement et l'État, n'est pas encore déterminé.

M. Nicolas Grivel. – Lorsque nous examinons les calendriers, nous sommes obligés de prendre le scénario d'exécution le plus rapide. Chaque opération a cependant des aléas, et toutes les opérations « se tiennent » les unes les autres. Nous ne voudrions pas qu'à l'inverse notre système de trajectoire s'avère freinant pour les acteurs locaux.

M. François Adam. – Le renforcement du suivi de la trajectoire physique constitue aujourd'hui un enjeu important, comme l'a souligné la Cour. Les délégués territoriaux doivent faire passer ce message à l'ensemble des maîtres d'ouvrage. L'objectif du NPNRU n'est pas seulement de réaliser des projets ambitieux, mais encore de les réaliser dans une échelle de temps permettant de produire rapidement un maximum d'impact dans les quartiers visés. L'enjeu de l'optimisation des délais reste un aspect majeur pour les années qui viennent.

Sur le passage à la comptabilité privée, il s'agit d'un chantier qui a demandé beaucoup de travail à l'Agence et le délai devrait être tenu. Plusieurs facteurs sont en effet à prendre en compte. Tout d'abord, l'Agence appliquait déjà les normes comptables des établissements publics s'agissant des états financiers, qui sont aujourd'hui relativement proches de celles de la comptabilité commerciale. Ensuite, les paiements étaient déjà centralisés, ce qui rend la transition plus simple. Enfin, les comptes de l'ANRU étaient déjà certifiés.

M. Philippe Dallier. – Je reviens sur la question de la tutelle de la DHUP. Vous sentez-vous véritablement outillés pour assumer ce nouveau rôle ?

M. François Adam. – Par rapport à la situation standard d'un établissement public, nous n'aurons plus *stricto sensu* de tutelle financière. Le ministère de l'économie reste toutefois présent au conseil d'administration et sera forcément attentif aux questions financières. La DGCL comme la DHUP disposent bien de compétences financières en interne, et sont habituées à la tutelle d'établissements publics avec de gros enjeux financiers. C'est certes un défi, mais il me semble que nous partons avec un certain nombre d'atouts pour cette évolution des modalités de la tutelle.

M. Nicolas Grivel. – Je confirme que la convention est examinée par l'ANCT au titre de ses attributions en matière de politique de la ville. Cette convention ne porte cependant pas sur des flux financiers croisés. L'articulation avec les autres politiques publiques, aussi bien celles portées par l'ANCT que par l'ensemble des ministères concernés, est importante. L'ANRU s'efforce de favoriser les complémentarités entre les différents dispositifs. À titre d'exemple, sur les 222 villes concernées par le plan Action Cœur de ville, près de 150 sont connues par l'ANRU et, pour 30 à 40 d'entre elles, le quartier visé par le plan Action Cœur de ville et par les plans de rénovation urbaine est le même.

M. Gérard Terrien, président de la cinquième chambre de la Cour des comptes – Nous partageons la perplexité du sénateur Dallier sur la question du cadre comptable. Certains établissements publics qui remplissent des missions comparables à celle de l'ANRU, comme les établissements publics d'aménagement, travaillent en comptabilité publique. Il nous paraît malgré tout impossible de revenir sur ce choix du passage à la comptabilité privée car ce serait incohérent et entraverait la bonne marche de l'Agence. Le bilan permet toutefois d'identifier des points à renforcer : le contrôle interne, le contrôle de gestion ou la plus grande visibilité du conseil d'administration, par exemple.

L'ANRU nous paraît être un levier majeur pour les opérations de rénovation urbaine. Nous avons mis en avant sa plasticité, sa tonicité, sa réactivité et son expertise. Le NPNRU est attendu et il a des ambitions extrêmement larges. Ses objectifs sont plus compliqués, son financement plus complexe et le nombre d'opérateurs impliqués est très important.

Le point qui nous paraît majeur est d'identifier l'impact de la crise sur les maîtres d'ouvrage. Le financement ANRU est à peu près garanti, mais il y a un effet levier qui suppose que les autres acteurs soient présents. La Cour va lancer des travaux sur ce sujet dans les mois qui viennent. L'impact de la crise sur la situation financière de certaines collectivités territoriales ou bailleurs risque d'être fort. Ce sera un point majeur pour l'exécution, les délais et la bonne fin des opérations.

Un dernier point peut être évoqué. Nous avons essayé de travailler sur une évaluation de l'impact de la politique de renouvellement urbain et de la politique de la ville sur les quartiers prioritaires. On constate l'effet important de ces programmes. Ils ne sont pas suffisants mais ils sont nécessaires et leur impact est majeur. La Cour des comptes devrait publier un rapport à l'automne sur ce sujet.

M. Vincent Éblé, président. – Je vous remercie pour vos contributions. Ces politiques sont directement opérationnelles, à la différence d'autres politiques reposant sur des instruments simplement incitatifs, et produisent des effets concrets dans les territoires.

La commission autorise la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information de M. Philippe Dallier.

La réunion est close à 12 h 30.

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

Mercredi 24 juin 2020

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 h 50.

Organisation pratique des travaux en commission

M. Vincent Éblé, président. – J'ai reçu de M. le Président du Sénat, le 18 juin, un courrier m'informant des aménagements apportés aux réunions de commission à partir de cette semaine et jusqu'à la fin de l'état d'urgence le 10 juillet prochain.

Il est ainsi possible de siéger dans l'ensemble des salles de réunion en laissant un siège vide entre chacun des sièges occupés. Pour notre salle de commission, cela revient à permettre la présence d'environ 24 sénateurs. Si le nombre de sénateurs présents dépasse ce seuil, il reste possible d'assister aux réunions, mais en portant un masque. Les agents de la commission pourront fournir ces masques sur demande.

Le recours à la visioconférence reste possible jusqu'au 10 juillet et, compte tenu de la situation, je vous propose que cette possibilité continue à être offerte aux membres de la commission qui souhaiteraient y recourir, sachant bien évidemment que le vote ne peut se faire qu'en étant présent ou sous forme de délégation de vote. L'usage de la visioconférence nous conduira à privilégier, jusqu'au 10 juillet, sauf exception liée à la disponibilité des salles, le recours à des salles multimédias comme celle-ci, qui permettent une retransmission de bonne qualité.

J'attire votre attention sur le fait qu'à compter du 10 juillet il sera mis fin à la visioconférence. Nos réunions prévues le mercredi 15 juillet pour l'examen des amendements de séance au troisième projet de loi de finances rectificative et les réunions ultérieures se feront donc exclusivement sous forme de présence physique.

Projet de loi organique et projet de loi ordinaire relatifs à la dette sociale et à l'autonomie - Examen du rapport pour avis

M. Vincent Éblé, président. – Notre collègue Alain Joyandet nous présente ce matin son rapport pour avis sur les projets de loi organique et ordinaire relatifs à la dette sociale et à l'autonomie. Ces projets de loi seront examinés au fond par la commission des affaires sociales en deuxième partie de matinée, puis en séance publique les mercredi 1^{er} juillet et jeudi 2 juillet prochain.

M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis. – Le Gouvernement a présenté le 27 mai dernier, un projet de loi organique et un projet de loi relatifs à la dette sociale et à l'autonomie.

Ces deux textes doivent répondre rapidement aux problèmes de financement rencontrés par les régimes sociaux depuis le début de la crise sanitaire. C'est une urgence que l'on peut comprendre. Ils abordent également la question de la dette des hôpitaux publics et préparent la prise en charge d'un risque « dépendance », en vue du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

Ils ne contiennent en revanche aucune disposition liée à la réforme annoncée du système de santé. Le PLFSS pour 2021 devrait, en principe, intégrer les réformes envisagées dans le cadre du Ségur de la santé, en particulier la revalorisation des salaires, l'organisation de la filière de soins et la révision de la tarification à l'activité (T2A).

Notre commission s'est saisie pour avis de ces deux textes en raison de leurs effets sur nos finances publiques.

Ils prévoient en premier lieu une nouvelle reprise de la dette sociale par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) à hauteur de 136 milliards d'euros : 31 milliards d'euros correspondrait à la reprise de la dette de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) au 31 décembre 2019, cette somme couvrant le déficit de la branche maladie du régime général (16,2 milliards d'euros), celui du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) (9,9 milliards d'euros), celui de la branche vieillesse du régime des non-salariés agricoles (3,5 milliards d'euros) et celui de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) (1,2 milliard d'euros). 92 milliards d'euros seraient ensuite repris au titre des déficits cumulés de la branche maladie du régime général, du FSV, de la branche vieillesse du régime des non-salariés agricoles pour les exercices 2020 à 2023. Enfin, les textes prévoient la reprise d'une partie de la dette des établissements publics de santé au 31 décembre 2019, soit 13 milliards d'euros. Les modalités de cette prise en charge sont appelées à être précisées à l'occasion du prochain PLFSS. Elle viserait, en tout état de cause un tiers de l'encours actuel – 30,1 milliards d'euros fin 2019 – et des frais financiers annuels, pour un montant de 8,6 milliards d'euros en 2019. Au final, cette reprise importante peut rappeler celle qui a été opérée en 2011 et qui prévoyait un transfert progressif de 130 milliards d'euros de dettes jusqu'en 2018.

La reprise programmée vise donc, en premier lieu, les déficits liés à la crise actuelle. La crise sanitaire et son volet économique résultant des mesures de confinement se traduisent, en effet, pour l'heure par un déficit agrégé de 52 milliards d'euros pour le régime général et le FSV à la fin de l'exercice 2020, au lieu des 5,1 milliards d'euros initialement prévus. Un tel déficit constitue une première : la dégradation annuelle du solde n'a dépassé le

seuil de 10 milliards d'euros qu'une seule fois depuis la création du régime général. En 2009, le déficit agrégé du régime général et du FSV avait ainsi atteint 14,1 milliards d'euros.

Les dépenses à la charge de l'assurance-maladie ont été majorées de 8 milliards d'euros depuis le début de la crise de la covid-19, du fait de l'achat de dispositifs médicaux – gel, respirateurs, masques – pour le personnel soignant à hauteur de 4,5 milliards d'euros et de mesures de revalorisation des personnels soignants, pour 3 milliards d'euros.

Les recettes du régime général et du FSV se sont, dans le même temps, effondrées en raison du report et de l'exonération de charges sociales liés à l'arrêt de l'activité, de la baisse du rendement de taxes affectées à la sécurité sociale – fraction de taxe sur la valeur ajoutée, taxe sur les salaires –, mais aussi de la contraction de 9,7 % de la masse salariale. S'agissant de celle-ci, on estime que 1,2 million d'emplois seront perdus à la fin de l'année par rapport à l'année dernière, que l'emploi salarié aura reculé de 4,1 % et le salaire moyen de 5,7 %.

D'après la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS), les pertes brutes de ressources pour le régime général s'élèveraient à 42,8 milliards d'euros en 2020, dont 25,1 milliards d'euros au titre des recettes pour les salariés du secteur privé ; 2,2 milliards d'euros au titre des recettes venant des indépendants, du secteur agricole et des particuliers employeurs ; 9,8 milliards d'euros au titre des recettes fiscales ; et 5,7 milliards d'euros en raison de la dégradation de la qualité du recouvrement.

La majoration des dépenses de santé pour lutter contre l'épidémie et la contraction concomitante du montant des cotisations perçues devraient porter l'encours de la dette de l'Acoss à plus de 50 milliards d'euros dès la fin de l'exercice 2020. Cette estimation reste cependant à affiner, le Gouvernement ayant fondé son calcul sur une estimation du déficit agrégé du régime général et du FSV de 41 milliards d'euros en 2020.

La capacité d'emprunt de l'Acoss a d'ores et déjà été relevée. Elle est ainsi passée de 39 milliards d'euros à 95 milliards d'euros le 20 mai dernier. Les besoins de financement devraient être stabilisés autour de 90 milliards d'euros à la fin du mois d'août. Face aux difficultés rencontrées sur les marchés en avril, un plan de financement de l'Acoss a été mis en place. Il s'appuie en majorité sur le secteur bancaire.

Le montant total de la dette transférée à la Cades s'élève, depuis sa création, à 260,5 milliards d'euros. Il restait, fin 2019, 89,1 milliards d'euros de dette à amortir. Après avoir amorti 16 milliards d'euros en 2019, la Cades prévoyait un apurement de l'ordre de 16,7 milliards d'euros en 2020 – 188,2 milliards d'euros auraient ainsi dû être remboursés à la fin 2020. La reprise par la Cades d'une nouvelle partie de la dette sociale et d'une partie de la dette hospitalière devrait augmenter l'encours de 65 milliards d'euros (+ 90 %) sur le seul exercice 2020 ; la dette restant à amortir atteindrait alors 137,4 milliards d'euros.

Le législateur organique et la jurisprudence du Conseil constitutionnel ont imposé que toute nouvelle reprise sans changement d'horizon ne saurait être effectuée sans augmentation des ressources de la Cades. La majoration de celles-ci ne devant avoir d'effet sur l'équilibre des comptes sociaux, elle ne peut intervenir qu'en cas de situation excédentaire ou si cette condition n'est pas respectée, qu'à la suite d'un relèvement des prélèvements obligatoires dédiés à la sécurité sociale. Le Gouvernement ne souhaitant pas activer ce levier, l'article 1^{er} du projet de loi organique reporte la date d'extinction de la Cades du 31 décembre 2025 au 31 décembre 2033. Cette prorogation nous fait paraître bien loin le temps où nous

envisagions ce que nous pourrions faire des 24 milliards d'euros dédiés au financement de la Cades que l'on nous annonçait disponibles à compter de 2024...

Si je peux comprendre la reprise de la dette de l'Acos, je note que le Gouvernement y met, en plus de la dette issue des dépenses d'assurance-maladie, des dettes liées des dépenses d'investissement – dette des hôpitaux – et à des revalorisations salariales des personnels hospitaliers intervenues à la suite de la pandémie. Une telle évolution remet en perspective la notion de dette sociale, que la Cades est chargée d'apurer. C'est particulièrement net pour la dette des hôpitaux, assimilée à une conséquence des dépenses d'assurance-maladie, alors qu'elle relève de dépenses d'investissements, en majeure partie immobiliers. Elle conduit, par ailleurs, à une inégalité de traitement avec les établissements de santé privés qui assurent le service public hospitalier, notamment les établissements de santé privés d'intérêt collectif (ESPIC).

Il était, en outre, possible de cantonner la dette Covid-19 et de la laisser à la charge directe de l'État. Le montant – environ 50 milliards d'euros – peut paraître limité au regard de la dette de l'État et les conditions de son apurement plus satisfaisantes, l'État bénéficiant de meilleures conditions sur les marchés financiers que la Cades. Je m'interroge particulièrement sur le transfert de la dette liée au financement des mesures destinées à lutter contre la pandémie et des mesures de revalorisation des traitements des personnels soignants, qui ne sont pas, par nature, des dépenses d'assurance-maladie. Je dois donc déplorer, comme je l'avais fait à l'occasion du dernier projet de loi de finances, une confusion des rôles entre ce qui doit être pris en charge par l'État et ce qui doit l'être par la sécurité sociale. Je l'avais dit pour le transfert injustifié des crédits des agences sanitaires vers la sécurité sociale, car l'Agence nationale de santé publique, Santé publique France, et l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) ne relèvent pas d'une logique contributive qui justifierait leur rattachement au budget de la sécurité sociale.

Concernant la prorogation de la Cades jusqu'en 2033, je m'interroge sur l'hypothèse optimiste du Gouvernement, qui table sur un rendement de 2 % des ressources de la caisse et sur un scénario macro-économique – celui qui a été utilisé pour le deuxième projet de loi de finances rectificative – qui est déjà obsolète. Le contexte économique paraissant plus sévère qu'escompté, les ressources de la Cades risquent de diminuer au moment même où elle verra son encours augmenter de façon conséquente. Il y a là un nouveau risque d'effet ciseaux...

Ces éléments de fragilité, comme l'augmentation conséquente de l'encours, pourraient aussi dégrader les conditions d'emprunts de la Cades sur les marchés financiers. La Cades emprunte aujourd'hui à des taux relativement bas, même si un renchérissement est observé depuis 2016 : son taux de financement s'établissait à 2,14 % au 30 juin 2019 contre 1,61 % en 2016. L'augmentation constatée du taux de financement, dans un contexte de politiques monétaires non conventionnelles très accommodantes, tenait jusque-là au fait que la Cades émettait beaucoup moins de dettes qu'elle n'en remboursait et ne bénéficiait donc que peu des taux très bas actuels. L'étude d'impact des projets de loi table désormais sur une poursuite du renchérissement du coût de l'endettement, estimé à 2,25 % sur la période 2020-2033. On est d'ailleurs loin des taux observés pour l'État, même si la dette de la Cades est, comme celle de l'État, gérée par l'agence France Trésor.

La reprise de la dette de l'Acos ne doit pas, par ailleurs, conduire à geler toute réforme du financement des régimes sociaux. La reprise de la dette mise en œuvre en 2010 n'a pas été accompagnée de mesures pour réduire les déficits courants du régime général et du

FSV. Seul un retournement de conjoncture a laissé entrevoir, en 2018, un rapide retour à l'équilibre. La crise actuelle ne peut servir de blanc-seing à une nouvelle dérive des comptes sociaux, qui conduiraient à de nouvelles prorogations de la Cades.

La prolongation de huit années de la durée de la vie de la Cades remet en question une nouvelle fois des engagements pris envers les générations futures. La diminution des prélèvements obligatoires attendue en 2024 avec la disparition annoncée de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) est, quant à elle, abandonnée.

S'agissant de la création de la cinquième branche « autonomie », je crois qu'elle relève avant tout d'une logique d'affichage, puisque ces textes ne changent pas les modalités de financement des prises en charge, pas plus qu'ils ne créent de prestations nouvelles.

Le financement prévu à compter de 2024, *via* l'affectation d'une partie de la fraction de la contribution sociale généralisée (CSG) initialement dédiée à la Cades, peut, en outre, apparaître insuffisant face à la montée en charge du risque de dépendance. Ce montant est estimé à 2,3 milliards d'euros par an, quand le rapport de Dominique Libault, publié l'an dernier, évalue les besoins entre 6 et 9 milliards d'euros par an. Ce transfert risque aussi de fragiliser les ressources de la Cades et il devrait contribuer à dégrader un peu plus la dette publique. Il faudra donc être attentif aux résultats du Ségur de la santé, qui doit, notamment, identifier des financements complémentaires. Je rappelle que l'affectation d'une ressource initialement dédiée à l'apurement d'une dette, qui n'est plus une dépense, à une nouvelle dépense dégraderait le solde public, au sens de la comptabilité nationale et des critères de Maastricht. S'agissant de ces textes, il est évident que la dette doit être inscrite quelque part, de même que nous comprenons bien que la crise sanitaire s'accompagne de dépenses nouvelles. Il est cependant question d'autre chose ici, ce qui rend notre prise de position plus délicate. D'après les informations dont je dispose, la commission des affaires sociales est sur la même ligne que nous, et elle déposera probablement des amendements. Même si j'émetts de fortes réserves, je vous propose un avis favorable sur ces deux textes.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pour ma part, ma position est très réservée. Même si nous comprenons parfaitement que la crise conjoncturelle est très importante, ces deux textes comprennent des options très discutables qu'il s'agisse de la reprise de la dette hospitalière par la Cades, alors qu'elle pourrait l'être par l'État, mais aussi sur la prolongation de la dette, alors qu'elle devait s'éteindre, et ce sans que l'on en débâte plus que cela dans la société – il est vrai qu'en ce moment on vote parfois facilement des mesures aux montants importants...

Par ailleurs, ces textes avancent sur le cinquième risque, sans rien régler du financement : le sujet mérite mieux et plus que ces transferts et autres bricolages, nous en débattons en séance plénière. Il convient aussi de souligner que notre situation est fragile, qu'elle est menacée par toute remontée des taux d'intérêt. Regardons autour de nous : l'Italie ne pouvait plus emprunter, alors même qu'elle est devenue plus sérieuse que nous dans sa gestion des comptes publics, tout en dégagant un excédent primaire...

Mme Nathalie Goulet. – Comme rapporteur spécial sur les engagements financiers de l'État, je suis saisie par les chiffres astronomiques dont il est question ces temps-ci. J'aimerais que nous parlions davantage des contrôles, nous savons qu'il y a eu de la fraude au chômage partiel. Nous nous interrogeons sur le périmètre que retiendra la commission des affaires sociales pour ce texte. Dans l'immédiat, nous suivrons le rapporteur, en partageant ses grandes réserves.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Nous partageons les interrogations du rapporteur. La crise a certes un effet majeur, nous parlons du montant, très important de 136 milliards d'euros de dette sociale. Cependant, ce total comprend des dépenses qui ne relèvent pas de la sécurité sociale, comme la compensation de congés d'absence de personnes susceptibles d'être malades, ou bien en arrêt maladie pour garde d'enfant, ou encore des reports ou annulations de cotisations qui sont censés être compensés par l'État. Ensuite, nous comprenons mal qu'on choisisse la Cades, qui a des conditions d'emprunt moins favorables que l'État. De même, on nous dit qu'il y en aurait pour huit ans de prorogation, mais que savons-nous de la durée de la crise et de ses conséquences financières ? Enfin, j'ai de mauvais souvenirs de transferts de dépenses sur l'Unedic, notamment les charges du service public de l'emploi : on nous a ensuite dit que l'excès de dépenses ne laissait pas d'autre alternative que de baisser les droits des chômeurs, au point que, aujourd'hui, un chômeur sur deux n'est pas indemnisé. Nous sommes donc méfiants, et nous voterons contre.

M. Jean-François Rapin. – Les interrogations sont nombreuses, effectivement. Comme médecin généraliste, j'ai vu sur le terrain que, dans l'urgence de la crise, tous les verrous de la prise en charge ont été levés. Cela se comprend, mais c'est inédit : dès lors qu'il y avait suspicion de maladie liée à la Covid-19, tous les actes ont été pris en charge à 100 % par la sécurité sociale, et chacun, médecin comme patient, s'est senti tout à fait libre de le faire. Les mutuelles en ont probablement fait leurs choux gras, diminuant leur participation. Cet épisode doit nous servir d'alerte : regardons quels peuvent être et quels doivent être les verrous face à une dépense publique inappropriée.

Sur la dette, ensuite, je suis inquiet. Alors que notre pays va s'endetter très massivement avec son plan de relance, que l'Union européenne va faire de même, nous reportons la dette de la Cades ? Que va-t-on gérer dans quelques années, à part de la dette ? Est-ce un projet de société que de rembourser de la dette ? Je le dis sans avoir de solution, mais cette question est très préoccupante.

Enfin, la fongibilité des budgets n'est pas une bonne chose : distinguons la dette sociale et la dette de l'État.

M. Michel Canévet. – Les propos de Jean-François Rapin confirment mon diagnostic : la France ne pourra se maintenir championne d'Europe de la protection sociale... à crédit ! Monsieur le rapporteur, les chiffres vertigineux que vous nous présentez comprennent-ils au moins l'ensemble des dettes reprises par la Cades ? Qu'est-il censé se passer après 2033 : un retour à l'équilibre, ou bien une nouvelle prorogation ?

M. Jérôme Bascher. – On ne parle pas de la dette de l'Unedic, qui n'est pas reprise par la Cades – donc la dette sociale est plus importante encore. En 1995, la Cades a été créée pour dix ans, le Gouvernement nous assurait alors qu'elle devrait fermer en 2005... puis tous les dix ans nous l'avons reconduite – pourquoi tous les dix ans ? Parce que cela correspond à l'échéance des prêts ?... Nous savons bien qu'en 2033 d'autres déficits seront intervenus, que la Cades aura dû reprendre...

La gestion d'actifs, ensuite, mérite qu'on s'y attarde. La Cades est moins performante que d'autres agences publiques, ce qui est inquiétant.

Enfin, il n'y a aucun sens à lancer la couverture d'un cinquième risque sans en prévoir le financement. Il y a plus de dix ans que nous en débattons, nous sommes prêts, mais

pas en commençant par un déficit... C'est pourquoi Jean-François Husson et moi-même, nous nous abstenons.

Mme Sylvie Vermeillet. – Je vous rejoins parfaitement, monsieur le rapporteur, pour dire que les transferts de dette doivent être transparents, et qu'il y a dans ces textes un désagréable mélange des genres entre ce qui relève de la sécurité sociale et ce qui relève de l'État.

Ensuite, sans vouloir faire du catastrophisme, je fais remarquer que le solde du système de retraites ne va pas s'arranger. Avant la crise sanitaire, nous projetions une réforme qui devait conduire à l'équilibre vers 2026 : cet équilibre s'éloigne, c'est certain, nous en débattons au sein du Conseil d'orientation des retraites (COR). Aussi avons-nous besoin d'un débat plus global pour des projections consolidées, y compris pour la couverture d'un cinquième risque.

M. Patrice Joly. – Le fait que la France soit championne en matière de protection sociale ne me gêne pas, je pense même qu'elle doit le rester puisque la pauvreté augmente dans notre pays. Je crains qu'on ne noircisse le tableau... Vous dites que les reports de charges accroissent la dette, alors qu'ils restent des créances... Ensuite, il faut raisonner en termes financiers et pas seulement budgétaires, et mettre les chiffres en perspective. Le confinement aurait sauvé 60 000 vies : la richesse économique de chacune d'elle pouvant être évaluée entre 3 et 5 millions d'euros, la dette elle-même devrait être mise en balance avec ces quelques 240 milliards d'euros de sauvés...

M. Pascal Savoldelli. – Attention, dans l'exercice pas facile que nous faisons aujourd'hui, des mesures comme le report des cotisations sociales, nous les avons adoptées à l'unanimité, il faut assumer...

Nous augmentons le plafond d'endettement de l'Acoss, à 90 milliards d'euros : j'en suis heureux, parce que je suis fier de notre modèle social français – et ceux qui le dénoncent aujourd'hui sont priés d'en inventer un autre. Notre rapporteur a raison, ensuite, de nous alerter sur le fait que nous sommes pieds et poings liés aux marchés financiers – cela me fait repenser au débat sur le financement de la Caisse des dépôts et consignations, je le dis sans nostalgie, mais avec l'idée qu'on devrait peut-être examiner les conditions d'une certaine maîtrise publique de l'endettement. Enfin, tout le monde n'a pas subi la crise de la Covid-19 de la même façon : les mutuelles et les assurances ont réalisé de substantielles économies. Nous avons débattu de l'idée d'une contribution du régime assurantiel, nous n'avons pas toutes les solutions clés en main, mais il faut y regarder de plus près...

M. Didier Rambaud. – Entendre dire qu'un chômeur sur deux n'est pas pris en charge, c'est savoureux, sachant notre niveau de protection sociale : 12 millions de Français ont vu leur salaire assuré par le chômage partiel, nous sommes le seul pays au monde à l'avoir fait – je ne suis pas certain que les Français s'en rendent compte.

Chacun ici veut tenir les cordons de la bourse, mais nous savons aussi qu'en rentrant chez nous nous allons retrouver des représentants de professions qui vont nous demander des efforts supplémentaires, qui vont trouver que le législateur n'en fait pas assez pour eux. Or, si nous ne voulons pas augmenter les impôts, je ne vois pas d'autre solution que d'en passer par la dette. Et seule la reprise de la dette par la Cades sécurisera les dépenses. Enfin, voilà plus de quinze ans que l'on reporte le sujet de la cinquième branche de la sécurité sociale : il est temps de l'ouvrir.

M. Thierry Carcenac. – J’attire votre attention sur le financement des dépenses sociales par une fraction de la TVA : c’est un problème quand, avec le repli économique, la TVA diminue ; il faut en examiner l’impact. Ensuite, tout le monde souhaite la couverture d’un cinquième risque, mais le Gouvernement avance le chiffre de 2,3 milliards d’euros *via* une ponction de la CSG, alors que les besoins sont estimés entre 6 et 9 milliards d’euros : il faut clarifier ce point.

M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis. – Merci pour votre contribution au débat, nous partageons très largement le diagnostic, et personne n’a de solution facile, ce qui rend l’exercice particulièrement difficile. Tous vos commentaires n’appellent pas de réponse de ma part, je me contenterai de vous livrer quelques éléments, en attendant le débat en séance plénière.

Oui, nous avons besoin de plus de contrôles face au risque de fraudes, c’est une question importante.

Les prévisions du Gouvernement sont-elles fiables ? On sait que des chiffres sont encore très hypothétiques, la réalité peut être pire qu’annoncée, nous aurons encore des surprises.

La Cades ferait moins bien que d’autres agences publiques dans la gestion de ses actifs ? Je n’ai pas d’information sur ce point, mais ce qui est certain, c’est que la dette se maintient, tous gouvernements confondus.

Le cinquième risque, ensuite, nous y sommes favorables, bien entendu, mais nous n’avons ici qu’un effet d’annonce, faute de financement : le bât blesse.

Le déficit du régime des retraites va se creuser, c’est effectivement une mauvaise nouvelle, il faut en tenir compte.

Les reports de charges risquent d’aggraver les dépenses, car certains reports seront nécessairement transformés en abandons de charge du fait de difficulté à revenir à meilleure fortune ou de dépôts de bilan.

Oui, nous avons voté le report des charges et nous assumons nos votes, c’est ce qui m’a poussé à émettre un avis favorable. De même, je suis sensible à l’idée que, pendant la crise, tout le monde n’a pas souffert : il faudra effectivement y regarder de plus près.

Dans le fond, voilà des années, voire des décennies, que la France a des dépenses supérieures à ses recettes, et qu’elle s’en sort tant que son économie va plutôt bien. Mais quand survient un drame qui coûte 50 milliards d’euros et que les déficits sont déjà partout, nous n’avons que le choix entre la peste et le choléra... Je maintiens donc mon avis favorable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Oui, nous assumons nos votes en responsabilité. Cependant, cette prorogation de la Cades, la création non financée d’un cinquième risque et la reprise de la dette des hôpitaux me posent problème : je m’abstiendrai.

La commission émet un avis favorable sur le projet de loi organique et le projet de loi ordinaire relatifs à la dette sociale et à l’autonomie.

Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Vincent Éblé, président. – Nous entendons notre collègue Jean Bizet sur son rapport relatif au projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière (DDADUE). Je salue la présence de Laurent Duplomb, rapporteur pour la commission des affaires économiques, à laquelle nous avons délégué plusieurs articles relevant de sa compétence. Comme vous le savez, la délégation au fond vaut acceptation, sans débat, de la position de la commission des affaires économiques sur les articles concernés, sous réserve des amendements portant articles additionnels qu'elle souhaite introduire dans le texte de la commission sur lesquels nous devons nous prononcer.

M. Jean Bizet, rapporteur. – Nous examinons le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, plus communément désigné sous l'acronyme DDADUE. Son titre est conforme au contenu : le texte comporte un ensemble divers de mesures, dont certaines relevant de la compétence de la commission des affaires économiques. La cohérence du texte tient à l'adaptation de notre droit économique et financier aux évolutions décidées par le législateur européen.

La diversité des dispositions initiales a été renforcée par le recours à deux lettres rectificatives successives, respectivement en date du 18 mars et du 17 juin derniers. Elles ont chacune complété le texte de deux articles supplémentaires pour des habilitations à légiférer par ordonnance. Un nouvel ajout est d'ores et déjà attendu en séance publique, puisque le Gouvernement a indiqué qu'il allait déposer un amendement pour l'habiliter à transposer par ordonnance la directive sur les services de médias audiovisuels (SMA).

Dans sa version définitive, le projet de loi comporte vingt-cinq articles, répartis en neuf chapitres. La commission des finances a examiné treize articles – les articles 8 à 17, 21, 23 et 24 –, l'examen des douze autres articles – articles 1 à 7, 18 à 20, 22 et 25 – ayant été délégué à la commission des affaires économiques.

Je concentrerai donc mon propos sur les treize articles que nous examinons, en m'efforçant de vous éclairer sur un texte touffu et dont les dispositions sont, pour l'essentiel, techniques. Les articles relevant de notre commission concernent deux domaines.

Il y a tout d'abord des mesures relatives à la réglementation douanière qui procèdent directement aux modifications législatives requises. Sont concernées des dispositions relatives aux sanctions applicables aux transporteurs, aux règles déclaratives applicables aux produits vitivinicoles, aux conditions d'enregistrement préalable des représentants en douanes et aux contrôles des flux d'argent liquide au sein de l'Union européenne et en provenance de pays tiers. Compte tenu de l'importance des flux de marchandises en provenance d'Asie, ces dispositions me paraissent essentielles.

S'ajoutent ensuite des dispositions relatives au droit bancaire et financier, correspondant essentiellement à des demandes d'habilitations à légiférer par ordonnance, ainsi que deux mesures de coordination. Les habilitations sollicitées concernent le régime d'émission et de surveillance des obligations garanties, la surveillance prudentielle des

entreprises d'investissement et la distribution transfrontalière des organismes de placement collectif.

En outre, le projet de loi comporte trois articles plus spécifiques, concernant les conditions de transmission d'informations fiscales par l'administration fiscale dans le cadre du contrôle des aides d'État, une demande d'habilitation pour permettre au Gouvernement de prendre les mesures requises en cas d'absence d'accord sur les termes de la relation future entre l'Union européenne et le Royaume-Uni avant la fin de la période de transition et une mesure relative aux conditions de gestion du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Ainsi, du FEADER au paquet bancaire, les treize articles couvrent de nombreux champs d'action de l'Union européenne.

L'analyse du texte appelle, à mon sens, trois remarques.

La première tient au choix du Gouvernement de privilégier le recours aux ordonnances pour adapter notre cadre juridique au droit de l'Union européenne. Ce sont ainsi treize articles sur les vingt-cinq du projet de loi qui sollicitent des habilitations à légiférer par ordonnances. La proportion se retrouve pour les articles examinés par notre commission, avec sept des treize articles. Certes, le Gouvernement fait valoir que certaines dispositions portent sur des éléments dont la portée est avant tout technique. Toutefois, un tel choix conduit à déposséder le législateur national de sa compétence. Surtout, j'estime que la démarche n'est pas de nature à renforcer les indispensables liens à tisser entre l'Union européenne et les parlements nationaux. La technicité des sujets ne saurait occulter l'importance des enjeux soulevés. Les dispositions correspondent à des projets européens essentiels, à l'instar de l'union bancaire ou de l'union des marchés de capitaux qu'il convient de parfaire malgré l'indéniable avancée que constitue le plan de relance européen. Certes, une approche européenne est essentielle en la matière, mais elle ne saurait se traduire par une dévitalisation des parlements nationaux. Il importe donc que nous nous saisissions des enjeux européens par le biais de résolutions européennes, mais aussi que le Gouvernement n'écarte pas le Parlement lorsqu'il s'agit d'adapter notre cadre juridique au droit de l'Union européenne. Cette question recoupe la stratégie de la Commission européenne de renvoyer à de nombreux actes délégués, au détriment du contenu des actes législatifs. La commission des affaires européennes le propose régulièrement, mais n'est que timidement entendue.

Ma deuxième remarque porte sur l'ancienneté de plusieurs dispositions qu'il est proposé de transcrire dans notre droit national. Certains articles concernent ainsi des actes législatifs européens adoptés il y a plus de trois ans, pour lesquels le Gouvernement procède à une adaptation tardive du cadre juridique national afin de faire face à l'imminence de leur entrée en vigueur. Voilà qui rappelle l'enjeu, pour la France, de mieux anticiper la transposition des directives européennes et l'ajustement de notre cadre juridique pour répondre à l'application directe des règlements européens. C'est d'ailleurs à l'aune de cet enjeu que le Gouvernement présente le projet de loi.

Enfin, il apparaît nécessaire d'être à jour de nos obligations en vue de la présidence française du Conseil de l'Union européenne au cours du premier semestre 2022.

Sans prendre pour argent comptant la communication du Gouvernement, il me semble effectivement indispensable que nous ne prenions pas la présidence du Conseil avec des retards de transposition. Certaines dispositions concernent par ailleurs des ajustements indispensables pour l'après-Brexit, qui devrait s'ouvrir dès le début de l'année prochaine. Cependant, ces objectifs auraient pu être poursuivis sans recourir à de multiples ordonnances.

C'est pourquoi j'ai procédé, pour chaque demande d'habilitation, à une analyse des enjeux soulevés, à un contrôle de l'étendue du périmètre et de la durée proposée.

Pour mémoire, l'examen du projet de loi par la commission, initialement prévu le 24 mars, puis en séance publique le 8 avril, a été reporté en raison de la crise sanitaire. Ce décalage a rendu obsolètes certaines des dispositions, de sorte que je vous proposerai des amendements de coordination, pour tenir compte des mesures adoptées entre-temps.

La grille de lecture que je vous ai détaillée me conduit à vous proposer d'accepter quatre habilitations, d'en modifier une et d'en supprimer deux. Les habilitations figurant aux articles 12, 13, 14 et 21 ne me paraissent pas soulever de difficulté et peuvent être adoptées en l'état.

En revanche, l'article 15 pose problème : le Gouvernement précise le périmètre d'une habilitation qu'il avait demandé au Parlement d'autoriser à l'occasion de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte), pour transposer le paquet bancaire, avant même que les directives qui le composent n'aient été définitivement adoptées. Relevons que cette anticipation s'est surtout traduite par une précipitation : un an plus tard, le Gouvernement n'a pas fait usage de l'habilitation et n'est pas en mesure de proposer un dispositif « en dur ». Surtout, il ne tire pas toutes les conséquences du délai de transposition prévu, en maintenant un délai d'habilitation plus long. Je vous propose donc, par cohérence, d'aligner le délai d'habilitation sur le délai de transposition.

Ensuite, je vous propose de supprimer les habilitations des articles 23 et 24, pour deux raisons différentes.

L'article 23 concerne une habilitation générale en vue de prendre les mesures tirant les conséquences de la fin de la période de transition prévue par l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, en cas d'absence d'accord sur les termes de leurs relations futures. Elle a été adoptée dans une version resserrée à douze mois dans la loi du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Les dispositions de l'article 23 étant devenues caduques, il convient de le supprimer.

L'article 24 concerne la gestion des crédits du FEADER et procède à deux modifications. La première ne pose guère de difficulté, puisqu'elle prolonge jusqu'au terme des opérations budgétaires correspondant au cadre financier pluriannuel 2014-2020 l'attribution aux régions de la gestion du fonds prévue par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). Il s'agit en réalité de corriger une incohérence du dispositif initial qui limitait cette attribution à la fin de l'année 2020, alors que la période d'exécution s'étend jusqu'à la fin de l'année 2023. Rappelons que le logiciel Osiris a mis en grande difficulté les régions comme les agriculteurs.

La seconde modification apparaît plus problématique. Elle habilite le Gouvernement à déterminer par ordonnance la distribution des responsabilités de gestion du FEADER pour le cadre financier pluriannuel en cours de négociation. L'objectif, à peine voilé, est de redéfinir la répartition des rôles entre l'État et les régions et pourrait se traduire par une recentralisation. Ce n'est pas par ordonnance qu'une telle question doit être tranchée ! Toute évolution doit résulter d'une concertation préalable des acteurs et donner lieu à un débat au Parlement. Je vous propose donc de supprimer cette habilitation.

Enfin, je vous présenterai plusieurs amendements de coordination et d'amélioration rédactionnelle.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Les articles 1^{er} à 4 traitent de la protection des consommateurs. L'article 1^{er} transpose par ordonnance deux directives. La première crée une garantie de conformité pour les contenus et services numériques, étendue par la seconde aux objets connectés.

L'article 2 transpose la directive dite Omnibus qui définit des règles qualifiant les faux avis en ligne comme pratique commerciale trompeuse et encadre les réductions de prix.

Les articles 3 et 4 portent sur le blocage géographique injustifié dont usent les plateformes afin de segmenter les marchés au détriment du marché unique. L'article 3 habilite la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) à enquêter et à sanctionner ces pratiques. L'article 4 vise à éviter la situation absurde de consommateurs qui seraient moins protégés dans une transaction nationale que dans une transaction transfrontière au sein de l'Union européenne. Les amendements que la commission a adoptés corrigent les divergences de rédaction entre le dispositif applicable au niveau national et celui édicté par le règlement européen.

L'article 5, qui octroie des pouvoirs supplémentaires à la DGCCRF pour restreindre l'accès à des interfaces en ligne en cas de manquement, est déjà en vigueur depuis la loi du 17 juin 2020. C'est pourquoi nous proposons de le supprimer.

Les articles 6 et 7 relèvent de mesures de régulation de marché. L'article 6 renforce les pouvoirs de la DGCCRF dans le cadre d'enquêtes sur la conformité des produits. L'amendement que la commission des affaires économiques propose assouplit le dispositif de consigne en permettant une consigne des produits après analyse de risque. L'article 7 transpose deux textes européens régissant des relations entre professionnels dans les secteurs alimentaire et numérique. Le premier introduit, au niveau européen, une liste de pratiques commerciales déloyales entre un fournisseur agricole ou alimentaire et son acheteur. Il se traduira par une réduction des délais de paiement en France, ce dont il faut se féliciter, sauf peut-être pour les acteurs viticoles, mais la directive est claire : nous ne pouvons pas aller moins loin que le texte européen. Sera également renforcée la lutte contre les annulations de commande à brève échéance, la modification unilatérale des conditions d'un accord de fourniture ou le refus de confirmation d'un accord écrit. J'ai donc proposé de corriger un manquement : la directive, d'harmonisation minimale, ne s'applique qu'aux relations asymétriques entre un fournisseur et un distributeur, uniquement quand le distributeur a un chiffre d'affaires supérieur à celui du fournisseur. Elle exclurait certaines pratiques, comme celles des centrales de référencement qui, n'étant pas des centrales d'achat, ont un très faible chiffre d'affaires. L'amendement couvre ce cas en prévoyant une transposition sans critère de chiffre d'affaires. L'article 7 transpose également le règlement dit *Platform to Business*, qui encadre les litiges entre les plateformes et les professionnels et impose davantage de transparence dans les conditions d'utilisation, ainsi que la mise en place, pour chaque plateforme, d'un dispositif de traitement interne des plaintes et de médiation indépendante en cas de litige. Le Gouvernement souhaite, par voie d'ordonnance, désigner une autorité compétente d'enquête et définir les modalités de la sanction par ordonnance. Nous avons donc supprimé l'habilitation à transposer cette ordonnance. J'appelle le Gouvernement à nous présenter un texte d'ici la séance.

Les articles 18, 19 et 22 abordent des sujets agricoles. L'article 18 transpose un règlement européen harmonisant les règles relatives à la génétique animale. Nous avons souhaité maintenir la possibilité, pour les opérateurs qualifiés, d'accéder aux données de la base zootechnique nationale.

L'article 19 adapte le droit français au règlement européen relatif à la législation sur la santé animale qui harmonise les procédures de surveillance des maladies transmissibles des animaux à l'homme. Nous avons réduit le champ d'habilitation qui laissait au Gouvernement le soin de prendre des mesures nationales supplémentaires.

Enfin, les règlements transposés par l'article 22 harmonisent les règles relatives à la fabrication, au commerce et à l'utilisation des médicaments vétérinaires et aliments médicamenteux. Parmi les modifications induites par la réglementation européenne doit être mentionnée l'évolution de la chaîne de responsabilité administrative sur les aliments médicamenteux, qui passera au préfet. En outre, ces règlements permettent une meilleure coordination européenne en matière de pharmacovigilance. La durée de validité des ordonnances des médicaments vétérinaires sera plus courte.

Trois amendements poussent l'adaptation du droit français en matière vétérinaire un peu plus loin. L'amendement COM-36 autorise les publicités pour les seuls vaccins vétérinaires à destination des professionnels. L'amendement COM-37, réfléchi avec l'ordre national des vétérinaires, ratifie des ordonnances, abroge une loi obsolète et corrige une anomalie du droit français au regard des stages réalisés en France par des étudiants français ou étrangers inscrits dans une formation vétérinaire européenne. Ils ne peuvent, au terme de l'article L. 243-3 du code rural et de la pêche maritime, pratiquer d'actes chirurgicaux ou de médecine vétérinaire, mais le font en pratique, ce qui fragilise juridiquement leur tuteur. Il convient de régulariser ce point et de les y autoriser, ce que le droit européen nous impose. L'amendement COM-39 crée des zones caractérisées par un suivi sanitaire insuffisant des animaux d'élevage. J'invite le Gouvernement, seul à même de le faire en application de l'article 40 de la Constitution, à autoriser les collectivités territoriales à attribuer des aides pour l'installation ou le maintien de vétérinaires en élevage dans ces zones.

L'article 20 supprime le statut d'entité centrale de stockage (ECS), attribué à la société anonyme de gestion des stocks de sécurité (Sagess), qui intervient dans la constitution et la conservation des stocks stratégiques pétroliers. Ce statut n'est pas conforme au droit européen, qui ne permet d'attribuer une telle fonction qu'à un organisme ou un service sans but lucratif, et peu utile dans l'organisation française des stocks stratégiques, étant donné l'absence de recours par notre pays aux stocks dits spécifiques. Nous avons corrigé une erreur de transposition en évitant un effet de bord. L'abrogation pure et simple de la convention, approuvée par l'État, définissant les prestations réalisées par la Sagess pour le compte du comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers (CPSSP), est de nature à déstabiliser le cadre juridique et fiscal applicable aux stocks stratégiques. Cela irait plus loin que le droit antérieur à la loi du 16 juillet 2013, qui faisait mention d'une telle convention et rendrait inopérant le régime fiscal afférent à la Sagess, dont le champ est précisément défini par référence à cette convention. Cela fragiliserait, à terme, l'organisation des stocks stratégiques. Or le contexte de crise doit nous inciter à la prudence dans ce domaine sensible. L'amendement que nous avons adopté revient donc au droit antérieur à cette loi, en maintenant le principe d'une convention pouvant lier la CPSPP tout en rendant conforme le droit français au droit européen.

Enfin, l'article 25 traite des pouvoirs de l'Autorité de la concurrence en transposant par ordonnance la directive dite ECN+, qui renforce et harmonise les pouvoirs des autorités nationales de concurrence, notamment pour lui confier un pouvoir général d'injonction structurelle. Sont également prévues, par ordonnance, des mesures de simplification des procédures de l'Autorité de la concurrence, sans rapport avec la directive. Nous avons directement opéré la transposition de ces mesures dans la loi et permis au rapporteur de l'Autorité de la concurrence de recourir plus facilement à la procédure simplifiée, tout en lui octroyant la possibilité, au regard de la complexité de l'affaire, d'accorder plus de temps aux parties pour répondre à la notification des griefs. Notre amendement étend également les cas dans lesquels le président de l'Autorité peut statuer seul, afin de gagner en célérité et en efficacité, dès lors que ses décisions ne concernent pas le pouvoir de sanction. En ce qui concerne ses pouvoirs d'enquête et de répression des pratiques anticoncurrentielles, l'amendement prévoit, enfin, un renforcement en outre-mer, afin de tenir compte des spécificités économiques liées à l'insularité.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il est difficile de donner une opinion générale sur un texte comprenant des dispositions aussi diverses que techniques. Je m'en remets donc à l'analyse détaillée des deux rapporteurs.

Mme Nathalie Goulet. – L'article 21 du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude et le blanchiment était très attendu. Je partage l'analyse de notre rapporteur s'agissant de l'article 15. Notre groupe de travail sur la fraude a entendu le Conseil national des barreaux qui a fait état des difficultés liées à la transposition de la directive dite « DAC 6 » et du risque qu'elle n'altère gravement le secret professionnel des avocats dans le cadre de la construction de mécanismes agressifs d'évasion fiscale. Je déposerai donc un amendement pour les protéger.

M. Patrice Joly. – Je ne remets nullement en cause la nécessité d'adapter notre droit aux règles européennes, mais nous constatons encore une fois des difficultés dans la manière dont le Gouvernement envisage le rôle du Parlement et le débat républicain : le champ des habilitations demandées apparaît plus large que nécessaire, ainsi que nous le déplorions hier soir dans le cadre du débat en séance publique sur l'application des lois. Nous ne pouvons que souscrire, néanmoins, aux mesures portant sur la protection du consommateur et sur la lutte contre le blanchiment. J'ai, en revanche, déposé un amendement concernant la gestion des fonds européens, déjà mise à mal, notamment par le logiciel évoqué par Jean Bizet : le sujet mérite davantage de débats qu'une habilitation au sein d'un texte comme celui-ci.

M. Jérôme Bascher. – Pourriez-vous nous apporter des précisions sur le fonctionnement du FEADER ?

M. Michel Canévet. – À l'article 7, serait-il possible d'aller plus loin en matière de relations commerciales entre la grande distribution et les petites et moyennes entreprises du secteur alimentaire, en s'inspirant par exemple de la législation américaine de 1936 qui oblige la grande distribution à vendre au même prix, quel que soit le client ?

Les articles 1^{er} à 4 portent sur le numérique. En la matière, la construction d'une souveraineté française et européenne représente un enjeu majeur. Nous restons encore trop dépendants dans ce domaine très sensible : en cas de conflit, nous courons le risque que nos communications soient coupées ou surveillées.

M. Jean Bizet, rapporteur. – Régulièrement, nous devons rappeler au Gouvernement les fonctions du Parlement et le problème que pose, à cet égard, le recours aux ordonnances. Le sujet est similaire à l'échelon européen s'agissant des actes délégués. Je partage donc l'analyse de Patrice Joly.

Pour répondre à Jérôme Bascher, le FEADER ne concerne pas des sommes considérables.

M. Patrice Joly. – Nous parlons tout de même de 700 millions d'euros...

M. Jean Bizet, rapporteur. – Les dépenses du fonds sont de diverse nature. Ainsi, le programme Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (Leader) est très utile en matière d'aménagement du territoire. Je considère que les régions doivent en demeurer l'autorité de gestion. Les autres volets du fonds sont plus conséquents et nous ne pouvons laisser le Gouvernement seul à la manœuvre en accordant l'habilitation demandée. Il s'agit d'argent européen ! Au contraire, je suis favorable à une décentralisation des crédits du FEADER.

Michel Canévet a raison : nous vivons la fin d'une épidémie – espérons-le – mais la prochaine pourrait être digitale. La France a beau avoir l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi), une agence remarquable, une déclinaison européenne apparaît nécessaire, tout comme la création d'un *cloud* européen. À l'instar de l'industrie des batteries, il conviendrait de permettre le versement d'aides d'État dans ce secteur. Les données sont le pétrole de l'économie du vingt-et-unième siècle.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Le projet de loi comprend des dispositions techniques qui justifient, pour certaines, le recours à des ordonnances afin de légiférer au plus près de la directive tout en tenant compte de la situation des secteurs concernés. Pour autant, certaines transpositions auraient pu être directement réalisées « en dur ».

Le programme Leader, dispositif adapté aux territoires, ne doit pas être géré au niveau national. L'État, en revanche, devrait prendre à son compte les apurements. De fait, sous la dernière mandature, quelque 100 millions d'euros ont été rendus à la Commission européenne, faute d'avoir été dépensés par la France en raison, notamment, du refus opposé par le ministère de l'agriculture à la fongibilité des crédits. Commençons donc par régler ce problème.

La question de la souveraineté se pose sur tous les sujets. Ainsi, la convention citoyenne pour le climat propose que les Français réduisent de 20 % leur consommation de viande et de lait, afin de végétaliser leur assiette. Nous limiterions ainsi la consommation de produits français au profit de fruit et de légumes pour moitié importés, entraînant alors un recul de notre autosuffisance.

Je rejoins Michel Canévet sur l'article 7, même si un tel dispositif ne peut être proposé dans le cadre du texte. La guerre des prix dans le secteur alimentaire, propre à la France, met en difficulté de nombreuses entreprises et conduit à réduire la production nationale.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'amendement COM-19 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

Les amendements COM-15 et COM-16 sont adoptés.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

Les amendements COM-30 et COM-25 sont adoptés.

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

Article 4

Les amendements COM-20, COM-35, COM-21, COM-26 et COM-22 sont adoptés.

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

Article 5

L'amendement COM-17 est adopté.

L'article 5 est supprimé.

Article 6

Les amendements COM-29 et COM-18 sont adoptés.

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

Article 7

Les amendements COM-12, COM-33 et COM-23 sont adoptés.

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

Article 8

L'article 8 est adopté sans modification.

Article 9

M. Jean Bizet, rapporteur. – Le maintien de l'obligation de déclaration de récolte sur les produits vitivinicoles doit permettre de conserver un outil indispensable à la

traçabilité des vins, en particulier lorsqu'ils font l'objet d'indications géographiques comme les appellations d'origine contrôlée (AOC) ou les indications géographiques protégées (IGP). Cette disposition figure cependant déjà dans la loi du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires. Mon amendement COM-7 la supprime donc.

L'amendement COM-7 est adopté.

M. Jean Bizet, rapporteur. – Mon amendement COM-8 rectifié corrige une incohérence créée par l'article 9 dans le code général des impôts.

L'amendement COM-8 rectifié est adopté.

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

Article 10

L'amendement rédactionnel COM-4 et l'amendement de coordination COM-5 sont adoptés.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11

M. Jean Bizet, rapporteur. – Mon amendement COM-11 précise que la notion d'argent liquide telle qu'utilisée à l'article 11 est entendue au sens du règlement européen.

L'amendement COM-11 est adopté.

Les amendements rédactionnels COM-9 et COM-10 sont adoptés.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12

L'article 12 est adopté sans modification.

Article 13

L'article 13 est adopté sans modification.

Article 14

L'article 14 est adopté sans modification.

Article 15

M. Jean Bizet, rapporteur. – Mon amendement COM-1 met en cohérence la durée de l'habilitation avec la date limite de transposition des deux directives concernées par l'article 15.

L'amendement COM-1 est adopté.

L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 16

L'article 16 est adopté sans modification.

Article 17

L'amendement rédactionnel COM-6 est adopté.

L'article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 18

Les amendements COM-28 et COM-27 sont adoptés.

L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 19

L'amendement COM-13 est adopté.

L'article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 20

L'amendement COM-34 est adopté.

L'article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 21

L'article 21 est adopté sans modification.

Division additionnelle avant l'article 22

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-38 crée, pour une meilleure lisibilité, une division additionnelle dans le projet de loi.

L'amendement COM-38 est adopté.

Article 22

L'amendement COM-14 est adopté.

L'article 22 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 22

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-36 autorise la publicité pour les vaccins vétérinaires auprès des éleveurs professionnels.

L'amendement COM-36 est adopté et devient article additionnel.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-37 procède à un toilettage des diverses règles constituant le statut de vétérinaire et apporte des garanties aux tuteurs d'étudiants européens en stage vétérinaire lorsque ces derniers réalisent des actes de médecine ou de chirurgie sur les animaux.

L'amendement COM-37 est adopté et devient article additionnel.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-39 concerne la désertification vétérinaire. Dans un contexte où le nombre de territoires sous dotés en vétérinaires spécialisés dans les élevages s'accroît, notamment en raison de la préférence des jeunes vétérinaires pour les animaux domestiques, il est important d'agir. L'amendement prévoit qu'un arrêté fixe la liste des territoires concernés par ce phénomène de désertification vétérinaire pour les animaux de production. L'idée serait que les collectivités territoriales puissent, ensuite, attribuer des aides à l'installation ou au maintien de vétérinaires dans ces zones. Nous ne pouvons pas proposer cette faculté compte tenu l'article 40 de la Constitution mais appelons le Gouvernement à le faire en séance publique.

M. Jean Bizet, rapporteur. – Ne sous-estimons pas la portée d'un tel amendement ! J'ai souvenir que la commission d'enquête sur la vache folle menée avec notre collègue Gérard Dériot avait montré les conséquences dramatiques de l'obsolescence du système de surveillance vétérinaire britannique sur l'épidémie.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Au début de la crise de la vache folle, la Grande-Bretagne, comme la France, ne comptait que deux cas. Ce chiffre est resté stable en France, tandis qu'il atteignait plusieurs centaines de milliers en Grande-Bretagne en raison d'une mauvaise surveillance locale par des professionnels. À l'aune de la crise du Covid-19, nous mesurons d'autant plus combien il est important de surveiller les cas de maladies animales transmissibles à l'homme.

L'amendement COM-39 est adopté et devient article additionnel.

Article 23

M. Jean Bizet, rapporteur. – Les amendements identiques COM-2 et COM-32 suppriment l'article 23, désormais satisfait par la loi du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

M. Patrice Joly. – Je ne saurais dire mieux.

Les amendements COM-2 et COM-32 sont adoptés.

L'article 23 est supprimé.

Article 24

M. Jean Bizet, rapporteur. – L'article 24 du projet de loi propose de modifier, par ordonnance, la gestion des crédits du FEADER. Il me semble que toute évolution dans ce domaine doit résulter d'une concertation préalable et faire l'objet d'un débat parlementaire. Je suis, en outre, plutôt favorable à une décentralisation de la gestion de ces crédits. Les amendements identiques COM-3 et COM-31 suppriment, en conséquence, l'habilitation demandée.

M. Patrice Joly. – Cela semble d’autant plus logique qu’une nouvelle étape de la décentralisation, à l’occasion de laquelle le sujet du Feader pourra être évoqué, a été annoncée.

Les amendements COM-3 et COM-31 sont adoptés.

L’article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 25

L’amendement COM-24 est adopté.

L’article 25 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. Vincent Éblé, président. – Il nous faut maintenant voter sur le périmètre du présent projet de loi, afin de fonder les irrecevabilités résultant de l’article 45 de la Constitution. Un document vous a été distribué à cet effet.

Y a-t-il des observations ?

Il en est ainsi décidé.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

TABLEAU DES SORTS

Article 1^{er}		
Dispositions relatives aux contrats de vente de biens et de fourniture de contenus ou de services numériques - Transposition des directives 2019/770 et 2019/771		
Auteur	N°	Sort de l’amendement
M. DUPLOMB	19	Adopté
Article 2		
Adaptation des règles de protection des consommateurs - Transposition de la directive 2019/2161		
Auteur	N°	Sort de l’amendement
M. DUPLOMB	15	Adopté
M. DUPLOMB	16	Adopté

Articles 3 et 4		
Dispositions visant à contrer le blocage géographique injustifié et d'autres formes de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu d'établissement des clients dans le marché intérieur - Mise en conformité / règlement 2018/302 - Géoblocage		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 3		
M. DUPLOMB	30	Adopté
M. DUPLOMB	25	Adopté
Article4		
M. DUPLOMB	20	Adopté
M. DUPLOMB	35	Adopté
M. DUPLOMB	21	Adopté
M. DUPLOMB	26	Adopté
M. DUPLOMB	22	Adopté
Article 5		
Dispositions renforçant la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs - Mise en conformité avec le règlement 2017/2394		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	17	Adopté
Article 6		
Adaptation du code de la consommation avec les dispositions du règlement (UE) 2019/1020 du 20 juin 2019 sur la surveillance de marché		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	29	Adopté
M. DUPLOMB	18	Adopté
Article 7		
Habilitation pour transposer la directive 2019/633 PCD et le règlement 2019/1150 PtoB		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	12	Adopté
M. DUPLOMB	33	Adopté
M. DUPLOMB	23	Adopté

Article 9		
Adaptation au règlement 2018/273 relatif au secteur viticole		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. BIZET, rapporteur	7	Adopté
M. BIZET, rapporteur	8 rect.	Adopté
Article 10		
Adaptation au règlement 952/2013 (CDU)		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. BIZET, rapporteur	4	Adopté
M. BIZET, rapporteur	5	Adopté
Article 11		
Adaptation au règlement (UE) 2018/1672 (cash control)		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. BIZET, rapporteur	11	Adopté
M. BIZET, rapporteur	9	Adopté
M. BIZET, rapporteur	10	Adopté
Article 15		
Clarification des termes de l'habilitation portant transposition du paquet bancaire		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. BIZET, rapporteur	1	Adopté
Article 17		
Rétablissement de la nullité de clauses interdisant la cession de créance		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. BIZET, rapporteur	6	Adopté
Article 18		
Mise en conformité règlement RZUE		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	28	Adopté

M. DUPLOMB	27	Adopté
Article 19		
Législation sur la santé animale : règlement (UE) 2016/429 du Parlement Européen et du Conseil du 9 mars 2016		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	13	Adopté
Article 20		
Stocks pétroliers		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	34	Adopté
Division(s) additionnelle(s) avant Article 22		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	38	Adopté
Article 22		
Paquet médicaments : règlement (UE) 2019/4 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 / règlement (UE) 2019/5 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 / règlement (UE) 2019/6 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	14	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 22		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	36	Adopté
M. DUPLOMB	37	Adopté
M. DUPLOMB	39	Adopté
Article 23		
1°- Habilitation Tunnel sous la Manche		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. BIZET, rapporteur	2	Adopté
M. Patrice JOLY	32	Adopté
Article 24		
Prorogation des règles applicables à la gestion du FEADER pendant la période de transition avec la prochaine programmation et poursuite, au titre de la programmation suivante, du transfert de l'autorité de gestion du FEADER aux régions		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Patrice JOLY	31	Adopté

M. BIZET, rapporteur	3	Adopté
Article 25		
Habilitation pour mettre le droit national en conformité avec les règles européennes de la concurrence et de modifier le livre IV du code de commerce pour simplifier les procédures devant l'Autorité de la concurrence et en accroître l'efficacité		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	24	Adopté

Nomination d'un rapporteur

La commission désigne M. Vincent Delahaye rapporteur sur le projet de loi n° 486 (2019-2020) autorisant l'approbation de l'avenant à la convention du 20 mars 2018 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et la fortune.

La réunion est close à 11 h 50.

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

Lundi 22 juin 2020

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 10 h 05.

**Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la
procédure accélérée, organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire -
Examen du rapport et du texte de commission**

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je salue mes collègues qui assistent à la réunion en visioconférence.

Nous examinons aujourd'hui, dans des délais extrêmement contraints, le projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire. Je m'en suis plaint, avec le soutien du Président du Sénat et de plusieurs présidents de groupe, au cours de la dernière Conférence des présidents. Le cabinet du ministre chargé des relations avec le Parlement a expliqué ces délais courts par la nécessité de laisser davantage de temps au Conseil constitutionnel pour examiner le texte... Je comprends cette exigence, mais j'estime que la représentation nationale ne devrait pas en faire les frais.

Par ailleurs, compte tenu de la complexité du projet de loi, j'avais souhaité que notre commission puisse entendre le ministre des solidarités et de la santé jeudi dernier, mais ce dernier n'a pas cru devoir se mettre à notre disposition.

Voilà pourquoi nous nous réunissons un lundi matin, alors même que l'urgence sanitaire est toujours présente et qu'un certain nombre de nos collègues, qui sont renouvelables, peuvent difficilement être présents à Paris.

Ce projet de loi n'organise pas la sortie de l'état d'urgence sanitaire, mais proroge en réalité les principales mesures de cet état d'urgence que sont la restriction à la liberté de circulation, la fermeture d'établissements recevant du public et des contraintes pouvant allant jusqu'à l'interdiction de réunions et de manifestations. D'autres pouvoirs avaient été octroyés au Gouvernement. Après des débats tendus avec ce dernier, nous avons accepté, dans la loi du 23 mars dernier, de prévoir la possibilité de porter des atteintes limitées à la liberté du commerce et de l'industrie et à la liberté d'entreprendre : aucune mesure n'a été prise en application de cette disposition. Nous avons aussi confié au Gouvernement des pouvoirs qu'il détenait déjà sur le fondement d'autres textes, notamment le code de la santé publique.

Le précédent texte autorisait la prorogation de l'état d'urgence sanitaire pour deux mois, comme nous l'avions souhaité, pour pouvoir contrôler des mesures portant atteinte à nos libertés et aux droits fondamentaux ; celui-ci prévoit une prorogation de quatre mois. On peut certes justifier ce délai par des raisons pratiques : il serait plus difficile de nous faire siéger avant le 11 octobre en raison des élections sénatoriales. Mais si les circonstances nationales exigeaient une réunion du Parlement en septembre, nous serions là ! Nous ne pouvons donc accepter cette durée de quatre mois.

Nous pouvons marquer notre mauvaise humeur et rejeter le texte, mais le concept de sortie de l'état d'urgence sanitaire ne peut être balayé d'un revers de manche. Nous devons être pragmatiques et vérifier s'il y a lieu de permettre au Gouvernement de décider de mesures que le droit commun ne lui permet pas de prendre. Je crois que tel est le cas.

C'est la raison pour laquelle je proposerai non pas de reconduire l'état d'urgence, mais d'autoriser le Gouvernement à prendre des mesures beaucoup plus circonscrites que celles qu'il avait initialement prévues.

La situation sanitaire s'est évidemment améliorée, au point que la plupart des restrictions mises en œuvre ont été levées ; il en subsiste néanmoins. Nous ne sommes pas certains que nous n'aurons pas besoin de nouvelles mesures de protection de la santé publique, d'autant que, dans certaines parties du territoire – la Guyane et, dans une moindre part, Mayotte – des mesures restrictives des libertés doivent être maintenues.

Avec mes amendements, je vous proposerai d'autoriser certaines restrictions à la liberté d'aller et de venir, sans aller jusqu'au confinement ; de prévoir la possibilité de maintenir la fermeture de certains établissements recevant du public, y compris pour sanctionner des établissements rouverts sans respect des gestes barrières, ou de restreindre leurs conditions d'ouverture. S'agissant de la liberté de réunion et de rassemblement, les interdictions générales sont aujourd'hui disproportionnées : un régime d'autorisation préalable systématique est incompatible avec notre tradition de liberté ; il faut donc des mesures intermédiaires.

Nous devons également prévoir dans le texte des mesures permettant le dépistage des personnes arrivant par avion sur le territoire métropolitain ou en outre-mer, y compris, dans ce dernier cas, en provenance de métropole ou d'autres collectivités outre-mer.

L'article 2 du projet de loi présenté par le Gouvernement tendait initialement à revenir sur l'accord trouvé en commission mixte paritaire sur la durée de conservation des données issues des systèmes d'information mis en œuvre pour lutter contre l'épidémie de Covid-19, pour faciliter le dépistage de la maladie et assurer le suivi des « cas contacts ». Nous avons alors tenu, vous vous en souvenez, à encadrer strictement ce dispositif, et nous avons notamment prévu, à titre de garantie, que la durée de conservation des données personnelles collectées soit spécifiquement limitée et ne dépasse pas trois mois – un délai déjà très large, les données étant périmées au-delà d'une quinzaine de jours. Le projet de loi initial visait à permettre par décret de larges dérogations à cette durée, dans la limite de six mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire. L'Assemblée nationale a limité cette possibilité de prolongation aux seules données pseudonymisées collectées et aux seules fins de surveillance épidémiologique et de recherche sur le virus.

La version initiale du Gouvernement n'était pas acceptable, mais avec ces modifications, il me semble que nous sommes désormais parvenus à un équilibre satisfaisant.

M. Pierre-Yves Collombat. – Merci de ce rapport. Je serai plus direct : j'ai le sentiment que le Gouvernement ne sait pas où il va, et qu'il essaye de partager avec nous la responsabilité de sa démarche chaotique. Nous sommes sortis du confinement, mais nous y restons quand même : on fait un pas en avant et un pas de côté en même temps... On ne peut pas améliorer un texte qui dit une chose et son contraire.

Il ne faut pas légiférer en proposant des dispositions applicables « au cas où » elles seraient nécessaires. Si le Gouvernement était préoccupé de préparer l'avenir, il l'aurait fait depuis longtemps, sans nous laisser démunis en masques, en tests, en lits d'hôpital, face à cette épidémie.

Mon groupe s'opposera à ce texte.

M. Philippe Bonnacarrère. – Entre 2014 et 2020, avec les prolongations de l'état d'urgence lié aux attentats terroristes et la troisième prorogation de l'état d'urgence sanitaire proposée de fait dans ce projet de loi, nous aurons passé la moitié du temps sous un régime d'état d'urgence, ce qui est perturbant pour le fonctionnement du pays. À titre personnel, cette récurrence d'une forme d'exception me semble excessive.

À quoi sert cet état d'urgence ? Je comprends la pertinence des mesures qui ont été listées par le rapporteur en cas de reprise de la pandémie. Mais celles-ci me semblent déjà prévues par l'article L. 3131-15, il me semble, du code de la santé publique. Le Conseil d'État indiquait, dans son avis, que le Gouvernement dispose déjà de moyens aux termes de l'article L. 3131-1, mais qu'il serait bon de consolider ce fondement juridique. L'article 2 de la loi du 23 mars 2020 listait les dispositions de l'article précité. D'après moi, le fondement juridique des mesures demandées par le Gouvernement existe déjà.

Ce texte semble servir à rassurer les ministres – je peux comprendre que cette période délicate pose des problèmes de responsabilité. La crise a déjà été très largement traitée de manière administrative, alors que les enjeux étaient pratiques et médicaux. Mais quand un texte n'est pas utile, il faut le dire et refuser de le voter.

S'agissant de l'article 2, je considère toujours que le système de fichiers mis en place – centralisé et entre les mains des caisses primaires – était inutile et profondément attentatoire aux libertés : le combat contre la pandémie se fait dans les cabinets médicaux et dans l'analyse de terrain. La seule finalité qui me semble acceptable est celle d'un fichier qui ne serve qu'à des fins épidémiologiques.

Ce projet de loi est vexatoire : l'exécutif nous demande davantage de pouvoirs. De grâce ! Nous sortons d'une période pendant laquelle l'exécutif, qui a déjà un poids sans commune mesure avec celui du Parlement, a tout géré.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je suis parti du même point de départ que vous, monsieur Bonnacarrère : je n'ai pas voulu d'une reconduction de l'état d'urgence sanitaire qui ne dirait pas son nom. C'est la raison pour laquelle je propose de remplacer les dispositions de l'article 1^{er} par un autre dispositif.

S'agissant du fichier à portée épidémiologique, je ne suis pas aussi qualifié que vous pour en apprécier les modalités. Du point de vue du législateur, il me semble qu'un fichier ne comprenant que des données pseudonymisées ne constitue pas une atteinte disproportionnée aux libertés. Que le Gouvernement soit en mesure ou non de le mettre en place est une toute autre question. L'Assemblée nationale a retiré le venin de l'article 2, et je vous propose d'approuver ce dispositif ainsi amélioré.

Il n'est pas absurde de reconduire l'état d'urgence sanitaire en Guyane, quand on sait que le nombre de malades de la Covid-19 accueillis dans les hôpitaux de Cayenne et Saint-Laurent-du-Maroni a doublé en une semaine.

S'agissant des bases juridiques existantes, l'article L. 3131-15 du code de la santé publique est celui que nous avons créé dans la loi du 23 mars : c'est l'état d'urgence sanitaire. La base juridique n'existe donc que si l'on reste dans l'état d'urgence sanitaire.

Je propose des mesures temporaires qui peuvent être prises en dehors de la période d'état d'urgence sanitaire. On aurait pu laisser le Gouvernement se débrouiller avec les moyens du bord, comme vous le proposez. Mais j'ai tout de même l'impression qu'il aurait du mal à prendre légalement certaines mesures qui peuvent encore être nécessaires.

M. Jean-Pierre Sueur. – Mon intervention vaudra défense de nos amendements.

Je partage votre sentiment, monsieur le rapporteur, sur les conditions extrêmement difficiles dans lesquelles nous travaillons. Nous avons déposé nos amendements vendredi dernier, nous examinons ce matin le texte qui passe en séance publique cet après-midi...

Je partage les propos de Pierre-Yves Collombat et Philippe Bonnacarrère : nous sommes face à un texte très étrange. À l'Assemblée nationale, la majorité a voté pour, et tous les autres groupes ont voté contre : c'est dire qu'il n'y avait pas consensus...

Selon son intitulé, le texte organise la fin de l'état d'urgence sanitaire. Mais soit nous sommes en état d'urgence, soit c'est terminé ! D'autant que l'article 1^{er} maintient la totalité des pouvoirs dévolus au Gouvernement dans le cadre de cet état d'urgence.

L'amendement COM-23 du rapporteur vise à préciser les conditions d'application de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, lequel permet d'ores et déjà au ministre de la santé de mettre en œuvre les mesures qui s'imposent.

Les moyens juridiques pour prendre les mesures nécessaires après la fin de l'état d'urgence existent déjà. Vous l'avez dit, monsieur le rapporteur, nous pourrions de toute manière nous réunir à tout moment si cela s'avérait indispensable.

Nous voterons donc contre l'article 1^{er}, sur lequel nous avons déposé un amendement de suppression. Nous proposons aussi des amendements de repli, notamment sur le droit de manifestation et du droit de réunion. À la demande de nos collègues ultramarins, nous avons également présenté un amendement pour permettre l'exercice d'un contrôle sanitaire à l'entrée de ces territoires. Il nous paraît en effet nécessaire de prendre des mesures appropriées pour la Guyane et Mayotte pour des raisons de sécurité sanitaire.

S'agissant de l'article 2, nous n'avons pas, à ce stade, déposé d'amendement de suppression. Les précisions apportées par l'Assemblée nationale nous semblent importantes : elles restreignent la prolongation de la conservation des données à des considérations de recherche scientifique.

Nous voterons sans doute contre l'ensemble du texte, tout en comprenant les apports de l'article 2 revu par l'Assemblée nationale.

M. Alain Richard. – Je partage votre raisonnement, monsieur le rapporteur, mais je choisirai des termes moins impétueux : passé un temps d'indignation et de réprobation contre l'inspiration de ce texte, vous proposez des amodiations ou des améliorations qui ne le contredisent pas complètement.

Certains collègues ont manifesté une forte aversion à l'égard du rôle de l'exécutif : nous sommes un État de droit, dans lequel le régime de base est la liberté. Ce régime peut faire l'objet de limitations encadrées par la loi, lesquelles sont des actes individuels ou réglementaires de police. Je ne connais pas d'État organisé dans lequel les mesures localisées et individualisées de police sont prises par une assemblée délibérante : elles le sont par une autorité administrative, sous le contrôle d'un juge.

S'agissant de l'article 2, je peux vous dire, pour avoir des relations avec le milieu des épidémiologistes, que nous ne connaissons que le tiers de ce que nous devrions savoir sur ce virus. Un des problèmes clés s'agissant des nouvelles épidémies, c'est d'obtenir des données de qualité et homogènes. Il faut des mois, voire une année, de travail pour faire le tri d'une base de données. Il est de la mission du législateur, en prenant les précautions que le rapporteur a citées, de permettre aux scientifiques d'avoir accès à un tel fichier.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je ne suis pas surpris que vous soyez, mon cher collègue, plus modéré que moi dans l'expression...

La présentation de ce projet de loi contient des artifices de nature à induire en erreur. Les dispositions de l'article 1^{er} reproduisaient, à la virgule près, les pouvoirs donnés au Gouvernement par la loi dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, et ce pour quatre mois au lieu de deux, sans avis du comité de scientifiques. C'est un peu « fort de café » !

J'ai souhaité remplacer l'article 1^{er} par de nouvelles dispositions, en ayant fait l'inventaire de ce qui pouvait être encore nécessaire et qui n'était pas couvert par les dispositions de droit commun, car le procédé n'était pas très honnête sur le plan intellectuel.

J'en viens au périmètre du projet de loi, qui inclut les prérogatives conférées aux autorités publiques pour assurer la sortie de l'état d'urgence sanitaire ; les dispositions relatives à la prorogation de l'état d'urgence sanitaire en tout ou partie du territoire national ; les mesures susceptibles d'être ordonnées dans le cadre du régime de l'état d'urgence sanitaire ; et les systèmes d'information mis en œuvre dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de Covid-19.

En revanche, ne présentent aucun lien, même indirect, avec le projet de loi les dispositions liées à la gestion des conséquences économiques et sociales de l'épidémie de Covid-19, les mesures budgétaires et fiscales relevant des lois de finances ainsi que les dispositions de droit électoral.

EXAMEN DES ARTICLES

Article additionnel avant l'article 1^{er}

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-5 vise à supprimer la possibilité d'interdire les manifestations à compter de la date de promulgation de la loi.

J'attire votre attention sur le fait que l'examen de ce projet de loi pourrait se poursuivre jusqu'à la première semaine de juillet. Il ne sera donc promulgué que quelques jours, au mieux, avant le 10 juillet, date de la fin de l'état d'urgence sanitaire. En pratique, la disposition proposée risquerait donc de n'être appliquée que pendant une semaine. C'est la raison pour laquelle il ne m'a pas paru indispensable de traiter cette question dans ce texte. L'avis est défavorable.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-10 avait déjà été adopté par le Sénat lors de l'examen de la loi du 11 mai 2020. Depuis, le contexte a changé : à compter du 11 juillet, l'encadrement des prix reposera sur le droit commun du code de commerce. La précision apportée par l'amendement n'aurait donc que peu d'utilité. L'avis est défavorable.

L'amendement COM-10 n'est pas adopté.

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Les amendements identiques COM-1 et COM-14 tendent à supprimer l'article 1^{er}. J'ai fait la même démarche que les auteurs de ces amendements, mais en remplaçant l'article par un nouveau dispositif. Je vous propose de préférer ma solution, qui se concrétise par plusieurs amendements, à la leur.

Les amendements COM-1 et COM-14 ne sont pas adoptés.

L'amendement rédactionnel COM-16 est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Mon amendement COM-17 tend à supprimer la possibilité, pour le Premier ministre, d'interdire la circulation des personnes et des véhicules, tout en conservant la faculté d'une réglementation afin, par exemple, de maintenir l'obligation du port du masque dans les transports en commun.

L'amendement COM-2 de M. Sueur est partiellement identique au mien, car il prévoit également de supprimer la possibilité d'interdire la circulation des personnes et des véhicules.

Ces deux amendements ont pour conséquence que le Gouvernement n'aurait plus le droit d'imposer le confinement, sauf s'il décidait de rétablir l'état d'urgence sanitaire. Je vous demanderai toutefois de privilégier la rédaction que je vous propose, car elle permet de conserver la faculté de restreindre les déplacements par transport aérien et maritime.

Si nos collègues du groupe socialiste acceptaient de rectifier leur amendement pour le rendre identique au mien, nous pourrions l'adopter.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'accepte de rectifier l'amendement pour le rendre identique à celui du rapporteur.

M. Alain Richard. – S'il y a un *cluster* inquiétant outre-mer, le texte permet de rétablir le confinement ; en revanche, il ne permet pas d'instaurer un confinement local en cas de *cluster* limité sur le territoire métropolitain.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – J'ai pensé à ce cas, et je vous proposerai un amendement permettant au Gouvernement, par décret en conseil des ministres, de déclarer l'état d'urgence sur une partie du territoire.

M. Alain Richard. – Ce décret doit-il être précédé d'un acte législatif ?

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Non. La loi du 23 mars a autorisé l'état d'urgence pour deux mois, mais elle a prévu que, à l'expiration de ce délai, si l'état d'urgence n'est pas prorogé par la loi, le Gouvernement peut le rétablir par décret. Il doit néanmoins revenir devant le Parlement pour obtenir l'autorisation du législateur pour le prolonger. Je vous proposerai de le faire figurer dans le texte. Ce n'est pas parce que l'on permet l'état d'urgence en Guyane qu'on l'interdit ailleurs.

M. Philippe Bonnecarrère. – Je pensais que l'article L. 3131-15 du code de la santé publique donnait au Gouvernement les moyens de mettre en œuvre le confinement. Je vous ai indiqué précédemment que je ne comprenais pas l'objectif poursuivi avec ce texte, car le Gouvernement dispose déjà des pouvoirs qu'il demande. Vous m'avez indiqué que je commettais une erreur d'interprétation juridique : ces pouvoirs ne peuvent être exercés que dans le cadre de l'état d'urgence.

Le Parlement a introduit dans l'article 2 de la loi du 23 mars le paragraphe suivant : « Le ministre peut également prendre de telles mesures après la fin de l'état d'urgence sanitaire prévu au chapitre I^{er} *bis* du présent titre, afin d'assurer la disparition durable de la situation de crise sanitaire. »

J'ai compris que l'article L. 3131-15 n'était opérant que pendant l'état d'urgence. Mais la disposition chapeau de l'article L. 3131-1 permet d'utiliser toutes les mesures après la fin de l'état d'urgence, avec comme seule condition d'assurer la disparition durable de la situation de crise sanitaire. Pourquoi faut-il revenir sur un pouvoir que l'exécutif a déjà ?

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'article L. 3131-1 figure dans le code de la santé publique depuis un certain nombre d'années. Le Gouvernement s'en est servi avant le vote de la loi d'état d'urgence sanitaire dans des conditions qui lui ont très rapidement semblé juridiquement fragiles. Cet article est rédigé en des termes extrêmement généraux, et pourrait laisser croire que le ministre de la santé, en raison d'un intérêt supérieur qui serait celui de la santé publique, pourrait prendre des mesures mettant de côté la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la Constitution et l'ensemble des lois qui protègent nos libertés !

Le Gouvernement a été heureux de trouver cet article au début de l'épidémie. Mais il en a rapidement vu les limites... Nous avons voté l'état d'urgence sanitaire pour cette seule raison. Dans son embarras, le Gouvernement avait inventé un système assez curieux : le Premier ministre avait pris des décrets pour publier au *Journal officiel* les arrêtés du ministre de la santé, afin de leur donner plus de valeur... C'est dire l'embarras du Gouvernement, qui ne pouvait pas être si mal équipé en moyens juridiques pour affronter la crise. Nous avons donc mis en place l'état d'urgence sanitaire. Si l'on veut en sortir, on retombe sur l'article L. 3131-1, qui n'a pas changé depuis trois mois... C'est la raison pour laquelle j'ai proposé une modification de cet article, afin que le ministre de la santé ne soit pas capable de rayer d'un trait de plume toutes les libertés.

Nous devons refuser la prorogation déguisée de l'état d'urgence : il faut donc s'interroger sur ce que peut faire le Gouvernement pour permettre de maintenir fermées les boîtes de nuit ou de sanctionner un établissement recevant du public qui, par exemple, n'aurait pas mis de gel hydroalcoolique à la disposition de celui-ci. Nous sécurisons, en l'encadrant davantage, le pouvoir que le ministre de la santé tient de cet article.

Les amendements identiques COM-17 et COM-2 rectifié sont adoptés.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Avec mon amendement COM-18, je vous propose de renoncer à ce que l’administration puisse, en cas de non-respect des règles propres à la crise sanitaire, fermer des catégories de lieux de réunion ou d’établissements recevant du public, mais de conserver sa faculté d’en régler les conditions d’accès. Ma rédaction est plus complète que celle de l’amendement COM-3, qui va dans le même sens : je propose à ses auteurs de se rallier au mien.

M. Alain Richard. – Nous comprenons que l’autorité administrative ne pourra interdire l’ouverture d’un établissement, mais seulement en limiter l’accès.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – C’est cela, mais l’administration pourra aussi fermer des établissements au cas par cas, pour sanctionner le non-respect des règles sanitaires.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous acceptons volontiers de rectifier notre amendement pour le rendre identique à celui du rapporteur.

Les amendements identiques COM-18 et COM-3 rectifié sont adoptés.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Avec mon amendement COM-19, je vous propose de supprimer le régime d’autorisation préalable des manifestations et cortèges. Le régime actuel de liberté donne à l’autorité administrative la possibilité d’interdire une manifestation pour des motifs d’ordre public : c’est satisfaisant, et je ne vois pas pourquoi il faudrait un régime d’autorisation préalable pour s’assurer que les manifestations publiques respectent les règles édictées. Comme l’a indiqué le Conseil d’État, le droit commun donne les moyens d’interdire une manifestation qui présenterait un risque pour la sécurité et la salubrité publique.

Les amendements COM-4 et COM-15 vont dans le même sens, mais bien plus loin et plus radicalement puisqu’ils suppriment l’alinéa : je préfère maintenir la possibilité de prescrire des mesures spécifiques, comme les gestes barrières, ce qui donne un fondement à des amendes administratives pour les contrevenants.

L’amendement COM-19 est adopté ; les amendements COM-4 et COM-15 deviennent sans objet.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Avec l’amendement COM-20, je précise l’obligation introduite par l’Assemblée nationale de faire un test de dépistage pour pouvoir se déplacer par avion vers certaines parties du territoire national. Nous avons écarté cette solution le 11 mai dernier, lui préférant une mise en quatorzaine parce que les tests ne nous étaient alors pas parus parfaitement fiables ; ils le sont désormais, d’où la possibilité de les utiliser à bon escient.

Les amendements COM-13, COM-12 et COM-6 suivent une autre voie, contradictoire avec celle que je vous propose.

L’amendement COM-20 est adopté ; les amendements COM-13, COM-12 et COM-6 deviennent sans objet.

L’amendement rédactionnel COM-21 est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Avec l’amendement COM-22, je vous propose de supprimer le régime, introduit par le Gouvernement à l’Assemblée nationale, consistant à mettre en quarantaine et à placer à l’isolement les personnes arrivant sur le territoire hexagonal depuis une collectivité d’outre-mer. L’amendement COM-9 est identique.

Les amendements COM-22 et COM-9 sont adoptés ; l’amendement COM-11 devient sans objet.

Article additionnels après l’article 1^{er}

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement COM-7 étant de cohérence avec la suppression de l’article 1^{er}, il n’a plus lieu d’être.

L’amendement COM-7 n’est pas adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Avec l’amendement COM-23, je vous propose de modifier en profondeur le régime des mesures que le ministre de la santé peut prendre en cas d’urgence sanitaire – je m’en suis expliqué en réponse à Philippe Bonnacarrère. Dans ce régime, les mesures individuelles feraient l’objet d’une information sans délai du procureur de la République ; c’est nécessaire pour que l’autorité judiciaire intervienne au plus tôt.

L’amendement COM-23 est adopté.

Article 1^{er} bis

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Avec l’amendement COM-24, je vous propose de proroger l’état d’urgence sanitaire dans d’autres territoires que la Guyane et Mayotte.

L’amendement COM-24 est adopté.

Article 2

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement COM-8 supprime cet article, qui vise à donner au Gouvernement la possibilité d’allonger la durée de conservation des données personnelles utilisées dans la lutte contre le Covid-19. Le texte de compromis adopté par l’Assemblée nationale me paraît acceptable, puisqu’il ne concerne plus que les données pseudonymisées et à finalité de recherche ou d’épidémiologie. Par comparaison, je note d’ailleurs que des durées de conservation bien plus longues des données existent déjà comme, par exemple, dans la lutte contre la tuberculose : avis défavorable.

L’amendement COM-8 n’est pas adopté.

Article 3

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Avec l’amendement COM-25, je vous propose de sécuriser les mesures prises en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, le texte du Gouvernement comportant un risque constitutionnel.

L’amendement COM-25 est adopté.

Article 4

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-26 rétablit les sanctions pénales supprimées par l'Assemblée nationale.

L'amendement COM-26 est adopté.

M. Hervé Marseille. – Ce texte tombe mal à propos : il prévoit de proroger l'état d'urgence sanitaire, alors que nous sommes en plein déconfinement, c'est un peu surréaliste... Même si nous étions très réservés, nous saluons votre effort, monsieur le rapporteur, pour rendre les choses claires. Il nous a été difficile de nous concerter dans le délai imparti, qui a été très court. Cependant, nous voterons ce texte, tout en attendant beaucoup du débat que nous aurons en séance plénière.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je comprends d'autant mieux que j'ai connu les mêmes difficultés : les délais étaient vraiment trop courts.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels avant l'article 1^{er}			
M. SUEUR	5	Suppression de la possibilité d'interdire les manifestations à compter de la date de promulgation de la loi	Rejeté
Mme Maryse CARRÈRE	10	Information du public et des professionnels sur l'encadrement des prix	Rejeté
Article 1^{er} Création d'un régime <i>ad hoc</i> de sortie de la crise sanitaire			
M. SUEUR	1	Suppression de l'article 1 ^{er}	Rejeté
M. LABBÉ	14	Suppression de l'article 1 ^{er}	Rejeté
M. BAS, rapporteur	16	Rédactionnel	Adopté
M. BAS, rapporteur	17	Suppression de la possibilité d'interdire la circulation des personnes et des véhicules	Adopté
M. SUEUR	2	Suppression de la possibilité d'interdire la circulation des personnes et des véhicules	Adopté
M. BAS, rapporteur	18	Suppression de la possibilité de fermer provisoirement des catégories d'établissements recevant du public	Adopté
M. SUEUR	3	Suppression de la possibilité de fermer provisoirement des catégories d'établissements recevant du public	Adopté
M. BAS, rapporteur	19	Suppression de la possibilité de réglementer les rassemblements sur la voie publique	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. SUEUR	4	Suppression de la possibilité de réglementer les rassemblements sur la voie publique	Satisfait ou sans objet
M. LABBÉ	15	Suppression de la possibilité de réglementer les rassemblements sur la voie publique	Satisfait ou sans objet
M. BAS, rapporteur	20	Précision du champ de l'obligation de présenter le résultat d'un examen biologique	Adopté
M. ARTANO	13	Mise en œuvre du test par les compagnies aériennes	Satisfait ou sans objet
M. ARTANO	12	Renforcement de la surveillance médicale des personnes circulant entre la métropole et l'outre-mer	Satisfait ou sans objet
Mme GUIDEZ	6	Absence d'examen biologique pour les personnes immunisées	Satisfait ou sans objet
M. BAS, rapporteur	21	Consultation du comité scientifique	Adopté
M. BAS, rapporteur	22	Inscription dans la loi d'une obligation de prévoir, par décret, les conditions de mise en œuvre de tests préalables à l'isolement	Adopté
M. ARTANO	9	Inscription dans la loi d'une obligation de prévoir, par décret, les conditions de mise en œuvre de tests préalables à l'isolement	Adopté
M. ARTANO	11	Inscription dans la loi d'une obligation de prévoir, par décret, les conditions de mise en œuvre de tests préalables à l'isolement	Satisfait ou sans objet
Articles additionnels après l'article 1^{er}			
Mme CONCONNE	7	Obligation de présentation des résultats d'un examen biologique pour certains déplacements en avion	Rejeté
M. BAS, rapporteur	23	Modification des pouvoirs du ministre de la santé en cas de menace sanitaire grave	Adopté
Article 1^{er} bis Prolongation de l'état d'urgence sanitaire en Guyane et à Mayotte			
M. BAS, rapporteur	24	Possibilité de proroger l'état d'urgence sanitaire dans d'autres territoires	Adopté
Article 2 Prolongation de la durée de conservation de certaines données personnelles collectées par les systèmes d'information de santé pour lutter contre l'épidémie			
Mme Maryse CARRÈRE	8	Suppression de l'article 2 prolongeant la durée de conservation de certaines données personnelles	Rejeté
Article 3 Application des mesures de quarantaine et de placement en isolement en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française			
M. BAS, rapporteur	25	Limitation de l'adoption des durées de quarantaine	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 4 Application de l'article 1 ^{er} en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française			
M. BAS, rapporteur	26	Rétablissement de sanctions pénales	Adopté

Projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de M. Philippe Bas, Mmes Jacky Deromedi, Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Philippe Bonnecarrère, Jean-Luc Fichet, Jean-Pierre Sueur et Alain Richard, comme membres titulaires, et Mmes Catherine Di Folco, Marie Mercier, MM. Vincent Segouin, Hervé Marseille, Jean-Yves Leconte, Mmes Nathalie Delattre et Esther Benbassa, comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.

La réunion est close à 11 h 20.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 19 heures.

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire - Examen des amendements au texte de la commission

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Nous examinons les amendements au texte de la commission sur le projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire.

M. Jean-Pierre Sueur. – Auparavant, je souhaite affirmer que les conditions de travail qui nous sont imposées sont lamentables.

Alors que nous avons fait la démonstration que ce texte, dans cette rédaction, pouvait attendre quelques jours, nous nous sommes débrouillés pour déposer des amendements après avoir organisé vendredi une réunion de travail au sein de notre groupe qui n'était pas prévue, puis nous avons dû nous retrouver ce lundi matin, malgré les obligations parlementaires ou électorales pesant sur certains d'entre nous, et nous nous sommes organisés en vue de la séance à dix-sept heures. Or le Gouvernement a déposé de nouveaux amendements il y a quelques minutes. J'avais prévu, comme d'autres, d'être présent en séance jusqu'à dix-neuf heures trente ; nous avons donc été contraints d'organiser des remplacements au dernier moment.

C'est un dévoiement de l'activité parlementaire ! Je ne vois qu'une seule de nos collègues présente en visioconférence ; je comprends les autres : encore fallait-il savoir que cette réunion devait se tenir maintenant ! Le compte rendu doit faire état de ces circonstances, lesquelles ne sont pas respectueuses d'une assemblée parlementaire.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – J’ai fait les mêmes observations que vous, mon cher collègue, en commission comme en séance, et je partage votre point de vue. Ces conditions sont d’autant moins acceptables que nous ne sommes plus dans une situation d’extrême urgence imposant de prendre des mesures dans des délais très courts. L’état d’urgence sanitaire se prolonge jusqu’au 10 juillet, nous avons donc tout le temps de légiférer. L’inscription de ce texte à l’ordre du jour prioritaire dans des conditions acrobatiques tient en partie au souhait du Gouvernement de faciliter son examen par le Conseil constitutionnel, auquel on en vient à accorder plus de temps qu’au Parlement, et singulièrement au Sénat.

J’ai dit cela très clairement lors de la dernière Conférence des présidents, ce qui a donné lieu à un échange, d’autant plus vif que le Président du Sénat a appuyé ma position, avec le ministre chargé des relations avec le Parlement. De plus, alors que le contenu de ce texte est très contradictoire avec son propre titre comme avec la communication du Gouvernement, le ministre des solidarités et de la santé a cru bon de ne pas venir en audition parce que son emploi du temps ne le lui permettait pas. M. Marc Fesneau nous a répondu de ne pas hésiter à l’alerter pour qu’il exerce les prérogatives attachées à ses fonctions, ce que j’ai fait immédiatement quand j’ai appris que le ministre envisageait d’arguer d’obligations, partagées par certains d’entre nous, pour se faire remplacer ce soir par la secrétaire d’État qui lui est attachée. Sur un sujet d’une telle importance politique, qui fait l’objet de tant d’attentes de nos concitoyens, il m’a semblé qu’il appartenait bien au ministre lui-même d’être présent pour défendre la position du Gouvernement. Celui-ci a finalement accepté d’être là ce soir.

Je partage donc le sentiment que la représentation nationale n’est pas traitée comme elle devrait l’être.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Nous passons à l’examen des amendements au texte de la commission.

Article additionnel avant l’article 1^{er}

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement n° 2 rectifié *bis* est contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 2 rectifié bis.

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Nous avons déjà examiné ce matin les amendements identiques n^{os} 13, 15 et 17 de suppression de l’article 1^{er}, qui seront au cœur du débat en séance. Ils sont contraires à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 13, 15 et 17

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement n° 18 vise à supprimer l’alinéa de l’article 1^{er} qui autorise une réglementation de la circulation des personnes et des véhicules. Or cela nous semble pouvoir être utile pendant quelque temps encore. En revanche, offrir la seule possibilité d’une interdiction, comme le propose le Gouvernement par l’amendement n° 23, est contraire à notre position.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 18 et 23.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement n° 19 de suppression de l’alinéa 3 est contraire à la position de la commission.

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

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Par l’amendement n° 24, le Gouvernement entend préciser qu’il peut ordonner la fermeture provisoire de certaines catégories d’établissements recevant du public (ERP). Nous ne le souhaitons pas, d’autant qu’un tel copié-collé d’une mesure de l’état d’urgence sanitaire dans le droit commun encourt un risque d’inconstitutionnalité en raison de sa disproportion au regard des circonstances susceptibles de la fonder.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 24.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement n° 25 du Gouvernement vise à subordonner tout voyage en avion à la présentation du résultat d’un examen de biologie médicale. Or nous ne pouvons accepter cela qu’en cas de provenance d’une zone encore infectée par le virus, comme nous l’avons indiqué ce matin.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cet amendement vise également à rétablir la faculté accordée au Gouvernement d’imposer la réalisation de tests et la possibilité de prescrire des mesures de quarantaine. Dans la mesure où il ne s’agit pas d’une obligation, mais bien d’une faculté, en quoi est-ce contraire à la position de la commission ?

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Nous avons précisé que cette faculté ne pourrait s’exercer que s’agissant de voyageurs en provenance de zones encore infectées. À défaut, nous nous trouverions dans une situation paradoxale : des obligations pèseraient sur les voyageurs en provenance des collectivités d’outre-mer, mais pas sur les ressortissants de l’espace Schengen, qui sont pourtant des étrangers.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il me semble que certains de nos collègues ultramarins adhèrent à la position du Gouvernement.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – D’autres souhaitent pouvoir se rendre plus facilement en métropole. L’idée d’accorder de tels pouvoirs au Gouvernement en dehors de l’état d’urgence sanitaire suscite des inquiétudes.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 25.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement n° 5 rectifié *bis* est contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 5 rectifié bis.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement n° 22 vise à préciser qu’un dépistage virologique, et non sérologique, est requis. Je ne saurais arbitrer ce débat et je propose que nous nous en remettions à l’avis du Gouvernement.

La commission demande l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 22.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement n° 4 rectifié *bis* est contraire à la position de la commission.

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

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement n° 20 tend à supprimer le régime de contrôle parlementaire renforcé. Il faut au contraire le maintenir.

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

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement n° 11, qui vise à imposer la publicité sans délai des avis du comité de scientifiques. Il est en effet arrivé que ces avis ne soient publiés qu'après trois ou quatre jours.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis très sensible à cette position. Ce comité de scientifiques a été créé dans des conditions qui ont pu donner lieu à débat et des décisions sont prises sur la base de ses avis. Si ceux-ci n'étaient pas immédiatement rendus publics, cela traduirait un manque de transparence inacceptable.

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

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement n° 21 tend à supprimer toute sanction pénale en cas de violation des règles. Je n'y suis pas favorable.

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

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement n° 3 rectifié *bis* prévoit que les conditions dans lesquelles sont mis en œuvre les tests préalables au placement à l'isolement sont déterminées par décret. Il semble que, dans certaines collectivités ultramarines, on peine à réaliser des tests. Toutefois, ce problème relève d'un manque de moyens et non de l'intervention du pouvoir réglementaire.

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

La commission émet un avis favorable à l'amendement de clarification n° 26.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement n° 14 postule la suppression de l'article 1^{er}, à laquelle nous sommes défavorables.

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

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement n° 9 se heurte à l'article 45 de la Constitution : il concerne le droit du travail.

L'amendement n° 9 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 1^{er} bis A

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Le Gouvernement entend supprimer par l'amendement n° 29 cet article, que notre commission a introduit.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 29.

Article 1^{er} bis

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je suis favorable à la clarification que vise à apporter l’amendement n° 27.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 27.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Monsieur Sueur, je vous proposerai de retirer l’amendement n° 12 : l’application du contrôle parlementaire en cas de nouvelle déclaration d’état d’urgence est en effet déjà prévue dans la loi du 23 mars 2020 d’urgence pour faire face à l’épidémie de Covid-19.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous le retirerons en séance, mais seulement après y avoir entendu cette explication. S’agissant des droits du Parlement, il est préférable que les choses soient dites en séance publique.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 12.

La commission émet un avis favorable à l’amendement de clarification n° 28.

Article 2

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Il me semble que les auteurs des amendements identiques de suppression n^{os} 1 rectifié *bis* et 16 ont réagi sur le texte du Gouvernement plutôt que sur celui qui découle des travaux de l’Assemblée nationale, lequel ne concerne plus que les données pseudonymisées et à finalité de recherche ou d’épidémiologie. Ce système me paraît acceptable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 1 rectifié *bis* et 16.*

Article 3

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Les amendements qui suivent sont présentés par nos collègues néo-calédoniens et polynésiens. Ils tendent à permettre l’adoption en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française de mesures plus contraignantes que celles qui découleraient de l’état d’urgence sanitaire.

M. Philippe Bonnacarrère. – Je ne suis pas certain que tel soit leur objectif. Les deux amendements principaux visent à imposer que les décisions en cette matière soient prises conjointement par le représentant de l’État, le Haut-commissaire dans chacune de ces collectivités, et le Congrès de Nouvelle-Calédonie ou le Gouvernement de la Polynésie française. Les deux amendements de repli tendent à imposer au moins une consultation de ces instances.

L’enjeu politique est de taille : la compétence santé est depuis longtemps confiée au Congrès de Nouvelle-Calédonie et au gouvernement de Polynésie française. Ceux-ci font observer que, étant compétents, il est normal qu’ils participent à la décision. Ils font toutefois la différence entre le pouvoir de police de l’État et sa mise en œuvre dans le domaine de la compétence santé, qui leur appartient. En Nouvelle-Calédonie, le débat est important : la codécision est une question de principe et sa non-application serait vécue comme un retour en arrière. Le Congrès a récemment adopté à l’unanimité la nécessité que soit reconnue la complémentarité des compétences entre l’État et la Nouvelle-Calédonie. Or vous savez qu’un

référendum aura lieu début octobre, il me semblerait adroit de ne pas créer un sujet de friction dont certains feront argument pour affirmer que la collectivité ne dispose pas de véritables pouvoirs, puisque, en cas de crise, l'État pourrait décider seul. Trouver une modalité susceptible d'intégrer au texte leur point de vue ne me semblerait donc pas inutile.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je suis sensible à votre point de vue et attaché à l'autonomie de ces collectivités, qui sont, certes, compétentes en matière de santé, mais pas en matière de libertés. Pour cette raison, les mesures relatives à la quarantaine relèvent des compétences de l'État, lesquelles s'exercent après consultation. J'aimerais pouvoir adresser aux représentants de nos compatriotes d'outre-mer un signal positif, mais je suis retenu par le fait que la rédaction proposée tend à accorder expressément à ces collectivités la possibilité de prendre des mesures plus contraignantes encore que celles qui découlent de l'état d'urgence.

M. Philippe Bonnacarrère. – Vous avez raison sur ce point, néanmoins je me permets de vous transmettre l'avis du Congrès de Nouvelle-Calédonie, qui vous permettra peut-être de faire évoluer votre position d'ici à vingt et une heures trente.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je vous remercie de nous avoir éclairés sur ce point. Je ne voudrais pas que l'excès de cette rédaction se retourne contre ces bonnes intentions. À ce stade, je maintiens mon avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 6.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement de précision n° 7, des mêmes auteurs.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 7.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – En revanche, l'amendement n° 10 me semble paradoxal : il vise à rétablir la possibilité d'augmenter les durées de quarantaine et d'isolement alors que les deux collectivités concernées sont parmi les moins touchées par l'épidémie et n'ont donc pas besoin de telles mesures.

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

Article 4

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement n° 8 rectifié tend, une fois encore, à supprimer les sanctions pénales. Je ne comprends pas la logique qui gouverne la rédaction de ces amendements : l'un vise à durcir les mesures, l'autre à supprimer les sanctions !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 8 rectifié.

La commission a donné les avis suivants aux amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel avant l'article 1^{er}		
Mme Maryse CARRÈRE	2 rect. bis	Défavorable
Article 1^{er} Création d'un régime <i>ad hoc</i> de sortie de la crise sanitaire		
M. SUEUR	13	Défavorable
Mme ASSASSI	15	Défavorable
M. LABBÉ	17	Défavorable
Mme BENBASSA	18	Défavorable
Le Gouvernement	23	Défavorable
Mme BENBASSA	19	Défavorable
Le Gouvernement	24	Défavorable
Le Gouvernement	25	Défavorable
M. ARTANO	5 rect. bis	Défavorable
M. MENONVILLE	22	Avis du Gouvernement
M. ARTANO	4 rect. bis	Défavorable
Mme BENBASSA	20	Défavorable
M. SUEUR	11	Favorable
Mme BENBASSA	21	Défavorable
M. ARTANO	3 rect. bis	Défavorable
Le Gouvernement	26	Favorable
Articles additionnels après l'article 1^{er}		
Mme CONCONNE	14	Défavorable
Mme ASSASSI	9	irrecevable article 45
Article 1^{er} bis A Sécurisation du régime applicable aux menaces sanitaires graves		
Le Gouvernement	29	Défavorable
Article 1^{er} bis Prolongation de l'état d'urgence sanitaire en Guyane et à Mayotte		
Le Gouvernement	27	Favorable
M. SUEUR	12	Demande de retrait
Le Gouvernement	28	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 2 Prolongation de la durée de conservation de certaines données personnelles collectées par les systèmes d'information de santé pour lutter contre l'épidémie		
Mme Maryse CARRÈRE	1 rect. bis	Défavorable
Mme ASSASSI	16	Défavorable
Article 3 Application des mesures de quarantaine et de placement en isolement en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française		
M. POADJA	6	Défavorable
M. POADJA	7	Favorable
M. POADJA	10	Défavorable
Article 4 Application de l'article 1^{er} en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française		
M. POADJA	8 rect.	Défavorable

La réunion est close à 19 h 30.

Mercredi 24 juin 2020

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Proposition de loi visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Philippe Bas, André Reichardt, Mme Muriel Jourda, M. Yves Détraigne, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Pierre Sueur et Martin Lévrier comme membres titulaires, et de Mmes Jacky Deromedi, Catherine Di Folco, Catherine Troendlé, MM. Jean-François Longeot, Yannick Vaugrenard et Ronan Dantec et Pierre-Yves Collombat comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire réunie pour examiner les dispositions restant en discussion sur la proposition de loi visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux.

Proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de M. Philippe Bas, Mmes Marie Mercier, Jacky Deromedi, Annick Billon, Marie-Pierre de la Gontrie,

Laurence Rossignol, et M. Thani Mohamed Soilihi comme membres titulaires, et de M. François Bonhomme, Mmes Catherine Di Folco, Jacqueline Eustache-Brinio, Dominique Vérien, Laurence Harribey, Maryse Carrère et Esther Benbassa comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire réunie pour examiner les dispositions restant en discussion sur la proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales.

Projet de loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Philippe Bas, Christophe-André Frassa, Mme Muriel Jourda, MM. Yves Détraigne, Jean-Yves Leconte, Jean-Pierre Sueur et Richard Yung comme membres titulaires, et de Mmes Jacky Deromedi, Catherine Di Folco, Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Hervé Marseille, Éric Kerrouche, Mme Nathalie Delattre et M. Pierre-Yves Collombat comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire réunie pour examiner les dispositions restant en discussion du projet de loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Nomination de rapporteurs

La commission désigne M. Jean-Yves Leconte rapporteur sur le projet de loi organique (2019-2020) prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental, sous réserve de son dépôt.

La commission désigne Mme Jacqueline Eustache-Brinio rapporteur sur la proposition de loi n° 544 (2019-2020) instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine.

Audition de Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, pour la présentation de son rapport annuel d'activité pour 2019

M. Philippe Bas, président. – Je salue nos collègues reliés à nous par téléconférence.

Nous entendons aujourd'hui Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, pour la présentation de son rapport annuel d'activité pour 2019.

Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté. – Je vous remercie de m'avoir invitée pour la présentation de mon rapport annuel, d'autant que j'achève dans quelques semaines mon mandat, dont je souhaiterais tirer devant vous quelques enseignements.

Le contrôle général des lieux de privation de liberté (CGLPL) est la seule institution de la République qui peut visiter à tout moment ces lieux. Nos quarante contrôleurs font 150 visites par an dans des établissements que nous rendons, de ce fait, visibles, ce qui est un plus pour la démocratie.

Depuis 2008 – j’ai pris mes fonctions en 2014 –, les libertés fondamentales et les droits fondamentaux des personnes détenues et retenues ont beaucoup régressé. Auparavant, il existait un socle de droits fondamentaux inaliénables ; depuis la loi relative à la rétention de sûreté de 2008, les choses ont changé. Au pénal, on examine davantage la dangerosité d’une personne que sa culpabilité. À ce propos, je m’inquiète de la proposition de loi instaurant des mesures de sûreté à l’encontre des auteurs d’infractions terroristes à l’issue de leur peine, récemment adoptée à l’Assemblée nationale, qui permet de condamner une personne non pas pour ce qu’elle a fait, mais pour ce qu’elle est susceptible de faire.

Le CGLPL a joué un rôle de vigie des droits fondamentaux depuis sa création. Je commencerai par répondre au questionnaire que vous m’avez envoyé, avant de formuler quelques réflexions sur ce qui s’est passé dans les lieux de privation de liberté durant la crise sanitaire.

En ce qui concerne les prisons, nous avons visité 22 établissements en 2019. La surpopulation est le principal problème : en mars 2020, les prisons comptaient 71 000 détenus, vivant dans des conditions extrêmement dégradées. On relève un manque de personnel, un problème de violence – entre les détenus, et entre ces derniers et les surveillants –, et un mauvais accès aux soins. La Cour européenne des droits de l’homme a, dans une décision du 30 janvier 2020, condamné la France pour la surpopulation carcérale et l’absence de voies de recours suffisantes pour les détenus. J’ose espérer que cette condamnation fera bouger les choses...

En ce qui concerne la psychiatrie, nous avons visité 34 établissements. Une prise de conscience commence à naître depuis la loi de 2016 de modernisation de notre système de santé, qui comprenait des mesures sur l’isolement et la contention. J’ai fait de ce secteur une priorité de mon mandat. L’hospitalisation sans consentement ne doit pas nécessairement signifier l’enfermement – et dans ce cas, il faut veiller à limiter les atteintes aux droits fondamentaux.

Néanmoins, beaucoup reste à faire : le regard sur le patient doit changer. Le respect des droits des patients hospitalisés sans leur consentement, ce n’est pas simplement apporter un supplément d’âme, c’est une partie intégrante du soin.

Nous avons récemment publié un rapport thématique sur l’hospitalisation sans consentement, dans lequel nous dénonçons le recours trop fréquent à cette procédure. Depuis trente ans, nous avons supprimé deux tiers des lits d’hôpitaux psychiatriques, ce qui est énorme. Mais les économies budgétaires faites n’ont pas été affectées à l’amélioration des soins de ville. Actuellement, une personne qui commence à avoir des symptômes psychiatriques doit souvent attendre six mois pour obtenir un rendez-vous dans un centre médico-psychologique (CMP) : durant ce délai, les troubles vont empirer, ce qui peut conduire à une hospitalisation.

Nous avons publié il y a une dizaine de jours une recommandation en urgence portant sur l’hôpital de Moisselles, dans le Val-d’Oise. Je m’y suis rendue avec mon équipe à l’improviste, en pleine crise de la Covid-19, à la suite d’une alerte : les patients, en soins

libres et en soins sans consentement, atteints de la Covid-19 ou soupçonnés de l'être, étaient enfermés à double tour jour et nuit. Une patiente s'est défenestrée – heureusement, elle n'est pas décédée. J'ai alerté le ministre, car certains établissements faisaient une confusion entre le confinement pour la Covid-19 et la mise à l'isolement. Deux jours plus tard, les organes de gouvernance de l'hôpital ont décidé d'arrêter cette pratique. Personne n'a envie d'enfermer ou d'attacher des patients par plaisir, mais le personnel de l'hôpital ne voyait pas le problème, estimant que les gestes barrières ne pouvaient pas être assimilés par ces patients, alors que ceux-ci avaient bien compris – ils nous l'ont dit – qu'ils ne devaient pas sortir de leur chambre. Notre discussion avec les membres de la direction a permis de trouver une autre organisation.

M. Philippe Bas, président. – Quelle est cette nouvelle organisation ?

Mme Adeline Hazan. – Il faut fermer, mais pas à clé, la porte des chambres, en expliquant aux patients qu'il ne faut pas sortir. S'ils font mine de sortir, il faut aller les voir et discuter avec eux. Nous leur avons aussi proposé de mieux organiser le stockage du matériel de désinfection, qui était disposé juste devant les chambres : le personnel craignait que les malades contaminent ce matériel en le touchant.

Il faut rappeler que ces pratiques sont illégales, contraires à l'intégrité physique et psychique des personnes. Les personnels en conviennent et font autrement.

Par ailleurs, nous avons visité 24 centres de rétention administrative (CRA), ainsi qu'une zone d'attente. Aucune amélioration n'a été constatée. J'étais opposée au doublement de la durée maximale de rétention, portée de 45 à 90 jours en 2018. Nous commençons à en constater les dégâts : une telle mesure est inutile et génère des tensions. Cela a peut-être permis une toute petite augmentation du nombre de personnes reconduites à la frontière, mais les personnes sont souvent libérées au final, après être restées dans ces centres trois mois au lieu de 45 jours. Les CRA connaissent une évolution sécuritaire, qui les fait ressembler de plus en plus à des prisons.

Lors du débat sur la loi Asile et immigration en 2018, je m'étais prononcée en faveur d'une interdiction du placement des enfants en rétention. Ma proposition n'a pas été retenue. J'ai été entendue dans le cadre de l'examen, par l'Assemblée nationale, de la proposition de loi visant à encadrer strictement la rétention administrative des familles avec mineurs : ce texte prévoit de fixer la durée de rétention à 48 heures, avec une intervention du juge des libertés et de la détention (JLD) au bout de 24 heures, et de prévoir la possibilité de prolonger le délai jusqu'à cinq jours. C'est un pas en avant par rapport à la situation actuelle, mais cela me semble insuffisant, d'autant qu'il n'y a apparemment pas de possibilité de faire adopter rapidement cette proposition de loi.

Dans les 60 commissariats et gendarmeries que nous avons visités, nous continuons de constater un hébergement indigne, une politique immobilière inadaptée, et des conditions d'hygiène épouvantables. Les gendarmeries posent toujours un problème de surveillance de nuit : en l'absence de permanence, les gardés à vue sont seuls, sans bouton d'appel, avec un passage seulement toutes les deux ou trois heures – en cas de problème, la personne a le temps de mourir. Nous avons évoqué ce problème depuis longtemps, mais force est de constater que très peu de boutons d'appel ont été installés.

Nous dénonçons également la garde à vue de « confort administratif » : en région parisienne, les gardes à vue sont souvent notifiées en début de soirée, puis il ne se passe rien avant le lendemain matin, quand débutent les auditions.

Autre pratique choquante : les commissariats retirent systématiquement tous les objets – montre, ceinture, lunettes, soutien-gorge pour les femmes – à l’ensemble des gardés à vue. Pour certaines personnes, dangereuses ou agitées, cette pratique est normale ; pour les autres, c’est une atteinte à l’intégrité et à la dignité. D’autant qu’on oublie souvent de leur rendre ces objets pour la comparution devant le juge...

S’agissant des centres éducatifs fermés (CEF), la situation n’a pas évolué par rapport aux années précédentes. La protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) est d’accord avec nous, les inspections diverses et variées font les mêmes constats, et pourtant rien ne change... Il aurait fallu tenir compte des évaluations avant de décider de construire d’autres CEF. Les difficultés sont connues : d’énormes problèmes de personnel, des équipes en crise, une qualité inégale du suivi éducatif, une politique contrastée de l’ordre et de la sécurité, parfois trop souple et parfois trop sévère. Heureusement, les fouilles de mineurs, interdites par la PJJ, sont de moins en moins fréquentes.

Nous avons publié un fascicule intitulé « Recommandations minimales pour le respect de la dignité et des droits fondamentaux des personnes privées de liberté », en quelque sorte un droit souple de la privation de liberté. Depuis la création du CGLPL, des milliers de recommandations ont été publiées, et nous avons souhaité les rassembler. Ce sont des règles minimales valables dans tous les lieux de privation de la liberté, de la prise en charge au retour à la vie normale de la personne en passant par les modalités de son séjour dans ces lieux. Ce fascicule sera utile aux professionnels, aux avocats, aux magistrats, aux parlementaires et aux gouvernants.

Nous avons également publié le 10 juin dernier le troisième rapport sur la prise en charge des détenus radicalisés. Le premier datait de juin 2015, avec un avis assez négatif sur les unités dédiées : il était inefficace de regrouper des catégories de personnes qui n’avaient rien à faire ensemble. Les changements apportés à la prise en charge de ces détenus par la Chancellerie nous ont conduits à produire un deuxième rapport, en juin 2016 : nous avons également donné une appréciation négative sur les unités de prévention et de prise en charge.

Depuis 2018, un nouveau dispositif, articulé autour de la mise en place des quartiers de prise en charge de la radicalisation (QPR) et les quartiers d’évaluation de la radicalisation (QER), a été mis en œuvre : c’est la raison pour laquelle nous avons rédigé ce nouveau rapport. Depuis 2014, à chaque drame, la prise en charge de ces détenus est modifiée sans réelle évaluation des dispositifs précédents. J’ai bien conscience que ce dossier est extrêmement difficile, et qu’aucun pays n’a trouvé de solution idéale ; d’ailleurs, je n’ai pas de proposition à faire.

Beaucoup de choses ne vont pas dans le nouveau dispositif : il n’existe pas de définition de ce qu’est la radicalisation en prison, et la prise en charge ne présente pas de garanties suffisantes, notamment en termes déontologiques. On fait suivre des détenus que l’on soupçonne d’être radicalisés par des binômes de soutien, formés de psychologues et d’éducateurs : les détenus ne sont pas informés des soupçons à leur encontre, et les rapports consécutifs à ces entretiens finissent dans leur dossier et dans celui du juge. Cette absence totale de contradictoire me semble tout à fait contraire aux droits de la procédure pénale. Quant à la prise en charge, elle est largement insuffisante : on met à l’écart une certaine

catégorie de détenus dans des conditions insatisfaisantes et sans aucune préparation à la sortie. Depuis une loi de 2016, ont été supprimées presque toutes les possibilités de réduction de peine, de permission de sortir, de semi-liberté. Maintenant, on s'aperçoit que ces détenus vont sortir l'année prochaine, et on cherche comment les condamner une deuxième fois...

Pour tous ces détenus, les mesures de sécurité sont exorbitantes. Aucune individualisation n'est prévue, alors qu'il n'y a rien de commun entre un jeune arrêté parce qu'il allait partir en Syrie et une personne très ancrée dans le djihadisme et qui a perpétré des crimes terroristes.

J'en viens à la crise sanitaire. Nous avons immédiatement alerté sur les deux dangers particuliers auxquels étaient confrontés les lieux de privation de la liberté : un risque plus important de contamination et des risques d'atteinte aux droits fondamentaux des personnes privées de liberté. Nous avons mis en place un dispositif de suivi des établissements par téléphone, sauf pour les situations jugées extrêmement graves : nous nous sommes ainsi déplacés dans trois lieux – les CRA de Vincennes et du Mesnil-Amelot et l'hôpital de Moisselles.

Nous allons publier un rapport de fin de crise dans une quinzaine de jours. Dans tous les lieux de privation de liberté, les mesures de protection ont été mises en place plus tardivement qu'ailleurs : les psychiatres ont reçu des directives nationales et des masques plus tard que les autres médecins, le personnel n'a été doté de masques que le 29 mars. L'arrêt des visites extérieures a été insuffisamment compensé : en prison, j'ai sollicité la gratuité totale du téléphone, plutôt qu'un crédit forfaitaire de 40 euros, et la mise en place de parloirs par visioconférence – malheureusement, cela n'a pas été fait. Par ailleurs, les recours devant le juge judiciaire sont devenus plus difficiles, le summum ayant été atteint par l'ordonnance du 25 mars permettant la poursuite de tous les mandats de dépôts en cours sans comparution devant le juge. D'autres mesures ont posé problème : l'absence de présentation devant le juge de l'application des peines (JAP) ou le JLD en matière de psychiatrie, même en visioconférence – les décisions étaient uniquement prises sur la base du dossier –, l'absence des avocats qui soit se plaignaient d'un respect insuffisant des gestes barrières soit devaient répondre à un véritable interrogatoire avant de voir leurs clients.

Néanmoins, la crise sanitaire a eu une conséquence positive. Le nombre de détenus a diminué de 13 000, ce qui s'explique par la libération de 6 000 détenus et, pour le reste, par des personnes qui ne sont pas entrées en prison : nous sommes revenus à un seuil de 100 % d'occupation, que nous n'avions pas connu depuis trente ans. La garde des sceaux a demandé aux magistrats, qui n'avaient pas attendu ses instructions du 25 mars, de libérer des détenus avant la fin de leur peine.

Je suis favorable à ce système de régulation carcérale : lorsque le seuil d'occupation des prisons approche les 100 %, une coordination entre les magistrats et l'administration pénitentiaire devrait permettre de déterminer, au cas par cas, les détenus qui peuvent, sans risque pour eux et la société, sortir de manière anticipée. Il aurait fallu inscrire dans la loi de programmation et de réforme pour la justice ce principe de régulation carcérale. Avoir mis en œuvre cette régulation pendant la crise a montré que c'était possible ; il faudrait maintenant la rendre obligatoire.

En psychiatrie, je veux saluer la décision du Conseil constitutionnel du 19 juin dernier, qui a déclaré inconstitutionnel l'article sur les mesures d'isolement et de contention de la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, au motif qu'il ne

prévoit pas l'intervention du juge judiciaire pour contrôler ces mesures. La loi a constitué un progrès, car elle a apporté des précisions sur ces mesures, qui doivent être très courtes et prises en dernier recours, mais elle n'avait pas prévu de recours au juge pour prendre de telles décisions. Le Conseil constitutionnel a donné six mois au législateur pour modifier cette loi.

Depuis le déconfinement, l'administration pénitentiaire a diffusé deux notes, l'une pour la période allant du 11 mai au 2 juin, l'autre du 2 juin au 22 juin. Les parloirs ont repris, mais avec un visiteur seulement, une fois par semaine et sans enfant ; les activités collectives étaient très réduites jusqu'au 2 juin ; depuis le 11 mai, tous les agents, et pas seulement ceux qui sont au contact des détenus, portent un masque. Depuis le 2 juin, on assiste à une reprise progressive des transferts, les parloirs sont étendus à deux visiteurs et aux enfants de plus de seize ans. En revanche, les unités de vie familiale et les parloirs familiaux n'ont pas repris. La reprise des ateliers se fait progressivement. Malgré ces prescriptions de l'administration pénitentiaire, on nous a signalé un endroit où les mineurs sont toujours refusés, un autre où le père d'un détenu a été refoulé parce qu'il avait plus de 70 ans...

Durant ce mandat, je suis satisfaite de voir que j'ai pu faire bouger les choses dans le domaine de la psychiatrie. Nous avons lancé un pavé dans la mare en 2016 avec une recommandation en urgence à Bourg-en-Bresse, où des personnes étaient attachées depuis un an. Cet électrochoc a permis de déboucher sur une loi.

M. Philippe Bas, président. – Votre propos confirme que l'institution que vous incarnez est indispensable. Vous parlez au nom de personnes vulnérables qui n'ont pas voix au chapitre. Cela ne signifie pas que nous serons toujours d'accord avec vos propositions, même si nous devons davantage prendre en compte leur vulnérabilité et rééquilibrer en leur faveur les conditions de détention ou d'hébergement.

Pouvez-vous nous apporter des précisions sur la rétention de sûreté, applicable depuis la loi de 2008 aux auteurs de crimes sexuels qui ont purgé leur peine ? Nous travaillons à la transposition de cette loi aux personnes radicalisées, qui relèvent d'une forme d'emprise sectaire nécessitant non pas de les condamner, mais de les surveiller. Il s'agit moins de justice que de police. Cette loi a fait bouger les lignes, et vous dénoncez le tournant qui a été pris à l'époque. Nous avons néanmoins à nous préoccuper d'un danger pour la société : quelle autre mesure pourrions-nous prendre ?

Vous avez évoqué le fait que les personnes condamnées pour des actes liés à une entreprise terroriste ne pouvaient pas bénéficier d'un accompagnement permettant d'éviter une sortie sèche. Par conséquent, nous n'aurions qu'à nous en prendre à nous-mêmes si nous devons maintenant gérer ce type de situations. Là aussi, que pouvons-nous faire ?

Mme Marie Mercier. – Je vous remercie, madame la Contrôleure générale, pour la pugnacité avec laquelle vous avez exercé votre mission. Transparaît de votre exposé un problème de moyens et de gouvernance. Dans le centre pénitentiaire de mon département, la Saône-et-Loire, le directeur a pris les choses en mains durant la crise sanitaire : tests du personnel, aile affectée à la quarantaine... Aucun détenu n'a été infecté.

La psychiatrie, c'est prévoir des réactions imprévisibles. Vous avez évoqué les mesures prises par l'hôpital psychiatrique de Moisselles. Qui avait mis en place les mesures d'enfermement que vous avez dénoncées ?

M. François Bonhomme. – S’agissant des détenus condamnés pour des actes terroristes, vous avez indiqué que la préparation de la sortie était insuffisante. La question est ancienne, et l’État tâtonne, entre logique de regroupement et logique de dispersion des détenus, pour trouver un système qui permette d’éviter la propagation des idées terroristes au sein de l’espace carcéral. Le rapport de nos collègues Catherine Troendlé et Esther Benbassa avait montré, dès 2017, les limites des centres de déradicalisation, qui ont été – on peut le dire – un échec total.

L’Assemblée nationale vient de voter la possibilité de prendre des mesures de sûreté par un placement sous bracelet électronique, ce qui a suscité des réactions de la Commission nationale consultative des droits de l’homme et du Conseil d’État, qui a émis des réserves tout en reconnaissant les difficultés d’appréciation.

Vous avez évoqué le fait qu’il n’y ait pas de définition de la radicalisation. Je ne suis pas sûr qu’on en aura une un jour... Mais ce phénomène existe bel et bien, et la société se doit d’essayer de prévenir la perpétration d’actes terroristes par des personnes radicalisées. Je le rappelle, 31 détenus radicalisés vont être libérés cette année, 62 en 2021 et 50 en 2022.

Comment intégrer l’éthique de responsabilité ? Comment prendre en compte les conséquences pour la société des mesures prises, et ne pas s’en tenir au seul respect des droits fondamentaux des détenus ? Le procureur de la République antiterroriste a indiqué devant la commission des lois de l’Assemblée nationale : « Nous avons plus qu’une inquiétude, une vraie peur, s’agissant des dizaines de personnes qui vont sortir de prison, qui sont très dangereuses et dont les convictions sont absolues. Elles constituent la menace prioritaire aujourd’hui. » Comment conseiller au mieux le Gouvernement pour définir des mesures adaptées à ce risque ?

M. Philippe Bas, président. – Mme Troendlé a travaillé, avec Mme Benbassa, sur les questions de radicalisation, qui font actuellement l’objet d’une commission d’enquête dont la rapporteure est Mme Eustache-Brinio.

Mme Catherine Troendlé. – En 2009, nous avons interrogé Mme Alliot-Marie, alors garde des sceaux, sur le retrait du soutien-gorge des femmes en garde à vue. Il me semble qu’elle avait donné des instructions pour mettre fin à cette pratique.

Pour avoir fait le tour des institutions qui prennent en charge les jeunes en difficulté, notamment les radicalisés, je suis convaincue que les CEF sont les plus appropriés. La prise en charge coûte extrêmement cher, car les intervenants sont nombreux. La seule difficulté, c’est le manque de personnel, notamment pour permettre à ces jeunes de réintégrer une scolarité normale. La plupart d’entre eux sont des prévenus. Ils ne sont pas dans une démarche volontaire de reconstruction, car ils attendent une décision de justice. Cela ne va pas vous plaire, mais je me demande s’ils ne devraient pas parfois être condamnés à des peines un peu plus longues pour permettre une prise en charge approfondie dans un cadre qui leur est, à mon sens, favorable, et en tout cas bien meilleur que celui proposé dans les quartiers pour mineurs des maisons d’arrêt.

Je laisserai Mme Jacqueline Eustache-Brinio évoquer la question de la déradicalisation. Pour les mineurs, il faut prévoir des moyens suffisants afin d’assurer leur prise en charge à la sortie des établissements, peut-être en renforçant les moyens de la PJJ.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Sur les CEF, vous avez souligné votre réticence à la construction de nouveaux centres. Comme Mme Troendlé, j’estime qu’ils sont nécessaires, car nous devons protéger la société des délinquants mineurs très violents. Personne ne souhaite que ces jeunes passent leur vie dans un CEF, mais ils n’arrivent pas là par hasard : ils ont un très long parcours socio-éducatif de prise en charge derrière eux. Des mesures éducatives en milieu ouvert sont prononcées très tôt. On veut les maintenir à tout prix dans leur famille, dans leur quartier, et pourtant ils finissent en CEF. C’est donc un échec de la prise en charge des mineurs délinquants. Que de temps perdu !

Mme Catherine Troendlé. – On manque de moyens.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Et de doctrine !

Sur la radicalisation, le contexte est compliqué, et nous ne pouvons pas le nier.

M. Jean-Pierre Sueur. – J’ai prêté une grande attention à vos propos sur les effets de la crise de la Covid-19 sur le dépeuplement des prisons. On a le sentiment que les choses vont plutôt mieux. Nous l’avons souvent dit au sein de notre commission, il faut privilégier les alternatives à la détention et éviter les séjours courts, notamment de prévenus, car leurs effets sont négatifs. Vous avez émis le vœu que l’on continue sur cette voie. Estimez-vous que nous y parviendrons ? Cela permettrait aussi au personnel pénitentiaire de se concentrer sur les détenus condamnés à de plus longues peines.

À la fin de votre mandat, estimez-vous que les moyens du CGLPL sont suffisants ? Quelle analyse faites-vous de la suite donnée par les différents gouvernements à vos préconisations ? Vous avez évoqué avec le cri du cœur la psychiatrie, où vous avez eu le sentiment de marquer des points.

Mme Nathalie Delattre. – Merci pour votre exposé remarquable. J’ai visité le centre pénitentiaire de Draguignan, dans lequel l’emprise de la drogue est importante. Les trafics n’ont pas cessé pendant le confinement. *Quid* de la problématique du sevrage ?

Je voulais également faire état des dysfonctionnements en matière de formation dans les prisons. Les cycles de formation ont du mal à reprendre après le confinement, ce qui me paraît très regrettable dans la mesure où la formation constitue souvent la première étape dans un parcours de réinsertion professionnelle.

Mme Josiane Costes. – Ma question porte sur les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) et sur les quartiers pour mineurs, que j’ai eu l’occasion de visiter dans le cadre de la préparation d’un rapport pour la commission. J’ai été assez dubitative quant à la qualité de l’enseignement dispensé à ces jeunes. Quel regard portez-vous sur cette question ? Il faut préparer les jeunes à leur future insertion professionnelle.

Qu’en est-il de l’accès de ces jeunes, qui ont souvent des troubles psychologiques ou psychiatriques, à des pédopsychiatres ou à un suivi psychologique ? La situation m’a semblé assez chaotique et assez inégale. Voir un mineur enfermé est éprouvant : comment le préparer à la sortie ?

M. André Reichardt. – Ma première question porte sur l’absence de contradictoire, pour reprendre vos termes, dans l’identification des personnes radicalisées en prison. Mais si l’on veut savoir si une personne est radicalisée, il ne faut pas lui poser la question... C’est davantage du ressort du renseignement pénitentiaire : est-il suffisamment

efficace ? Nous savons que l'un des facteurs de la radicalisation est l'incarcération. L'accompagnement du détenu, en revanche, nécessite le contradictoire. Il faut éviter les sorties sèches qui présenteraient des risques pour la société.

Nous sommes nombreux à nous féliciter que les prisons aient retrouvé un taux d'occupation acceptable. Pour autant, avez-vous pu d'ores et déjà relever une amélioration de la situation, qui se traduirait par une baisse des troubles en prison ?

M. Éric Kerrouche. – Ces dernières années, nous avons assisté à un durcissement de la politique pénale. L'emprisonnement est souvent envisagé comme la solution unique. D'après les enquêtes d'opinion, ceux qui sont emprisonnés devraient payer deux fois : par le fait d'être privés de liberté, et par des conditions de détention pénibles. Débloquer des crédits budgétaires pour améliorer la situation n'est jamais populaire... On entre dans une logique exclusivement punitive. Ne serait-il pas préférable de développer des mesures de substitution à l'emprisonnement, afin de concentrer les moyens sur les détenus posant le plus de problèmes ? La baisse de la population carcérale permet-elle d'apporter un service pénitentiaire de meilleure qualité ?

Pour faire écho à la question de Jean-Pierre Sueur, quelles évolutions seraient, selon vous, souhaitables pour donner plus de portée à l'activité du Contrôleur général ?

Mme Adeline Hazan. – S'agissant de la loi de 2008 et de sa réplique – le texte adopté lundi dernier par l'Assemblée nationale –, je le redis, la question de la radicalisation en prison et du traitement des détenus radicalisés est extrêmement compliquée. Pour le moment, personne n'a trouvé de solution, ni en France ni ailleurs. Loin de moi l'idée de dire ce qu'il faut faire, et je ne suis d'ailleurs pas là pour ça.

Dans un État de droit, il faut s'en tenir à des principes fondateurs écrits dans la loi ou dans des textes de valeur supérieure, sinon toutes les dérives sont possibles. Notre droit prévoit qu'une personne est condamnée si elle est coupable de quelque chose, et non parce qu'une commission décide qu'elle est encore dangereuse.

M. Philippe Bas, président. – Il s'agirait d'une mesure de surveillance.

Mme Adeline Hazan. – En droit pénal, soumettre quelqu'un au port d'un bracelet électronique est une alternative à l'incarcération et donc une condamnation.

M. Philippe Bas, président. – Laissons de côté le bracelet électronique. Et pour le reste ?

Mme Adeline Hazan. – On ne peut pas imposer une série de mesures de surveillance à une personne qui a totalement purgé sa peine. La possibilité d'un suivi administratif pour une durée d'un an existe déjà : c'est largement suffisant. On changerait totalement de paradigme si l'on décidait, par exemple, d'imposer le pointage trois fois par semaine dans un commissariat. Sur le plan de la procédure, il n'est pas en outre envisageable d'imposer des mesures de surveillance après que la peine a été prononcée. Pour les auteurs d'infractions à caractère sexuel, c'est au moment de la condamnation que les mesures de suivi sont décidées. Si la loi est adoptée, se posera un problème de rétroactivité : comment appliquer une loi pénale plus sévère à des personnes condamnées il y a déjà plusieurs années ?

Je n'ai pas de dispositif utile, efficient et respectueux des droits fondamentaux à proposer.

Le renseignement pénitentiaire fait son travail, et de façon non contradictoire. Il est très présent dans les établissements, surtout depuis qu'il appartient à la communauté du renseignement intérieur. Les commissions pluridisciplinaires uniques, qui décident du suivi des détenus, sont parfois présidées par un membre du renseignement pénitentiaire. Les dispositifs de prise en charge des détenus ne respectent pas le minimum de précaution éthique. Quand un psychologue fait des entretiens avec un détenu au motif de l'aider, son rapport peut finir par se retrouver dans le dossier du juge.

M. Philippe Bas, président. – Et si tel n'était pas le cas ?

Mme Adeline Hazan. – Même si ces informations ne finissaient pas dans le dossier du juge, il faudrait tout de même dire au détenu que ses propos peuvent avoir des conséquences sur le déroulé de sa peine.

M. Philippe Bas, président. – Nous sommes très partagés. Nous entendons vos arguments – le citoyen détenu n'a pas abdiqué tous ses droits –, mais nous avons la préoccupation de la surveillance.

Mme Adeline Hazan. – Jusqu'au 31 décembre 2019, le détenu ne pouvait pas faire de recours contre la décision de l'orienter dans un QPR. Un décret a modifié cette situation.

La suppression de la quasi-totalité des aménagements de peines ne permet pas l'individualisation des mesures. Certes, il n'est pas question d'accorder une libération conditionnelle à un détenu qui a commis un attentat. Mais les détenus radicalisés forment un agrégat composé de djihadistes convaincus et de très jeunes gens qui avaient simplement manifesté leur envie de partir en Syrie.

Madame Mercier, il y a effectivement un problème de moyens, mais pas seulement : il existe aussi un problème de gouvernance et de culture. Pour répondre à votre question, la décision avait été prise par un psychiatre de garde, qui n'était pas celui qui gérait cette unité, et par un membre de la direction. Ces unités Covid avaient été placées sous la responsabilité d'un médecin somaticien, et non d'un psychiatre. La décision n'avait donc pas été prise par les personnes idoines. Deux jours après notre passage, la directrice et les médecins siégeant au sein de la commission médicale d'établissement (CME) ont mis fin à la situation problématique.

Madame Troendlé, je ne suis pas certaine que Mme Alliot-Marie ait pris ces instructions. Le problème vient souvent du fait que les textes précisent qu'il faut une proportionnalité entre le respect des droits fondamentaux et la sécurité. Ainsi, il ne faudrait pas enlever systématiquement le soutien-gorge. Mais en pratique le personnel le fait toujours, car il estime qu'en cas de problème la hiérarchie ne les couvrira pas.

Nous proposons – mais c'est si peu dans la culture administrative que j'ai peu d'espoir que la situation évolue un jour – d'instaurer une obligation de moyens et non de résultat pour ces personnels de surveillance. Les agents seraient moins inquiets des suites de leurs agissements et respecteraient davantage les droits fondamentaux des personnes. Il est, par exemple, illégal qu'une femme accouche ou subisse un examen gynécologique en étant attachée et en présence d'une surveillante. À chaque fois que j'évoque ces situations avec un garde des sceaux, il me répond que c'est inadmissible, et pourtant la pratique perdure. Les

directeurs d'établissement ne sont souvent même pas au courant... Par crainte d'un incident, c'est l'agent sur le terrain qui prend la décision d'une surveillance maximale.

Monsieur Sueur, le rapport sera publié dans quelques jours. Si les gouvernants ne « profitent » pas de la diminution de la population carcérale occasionnée par la crise de la Covid-19, ils porteront une responsabilité historique. Il faut inscrire dans la loi la régulation carcérale, sinon dans moins d'un an nous serons de nouveau à 140 % de taux d'occupation. La représentation nationale peut déposer une proposition de loi sur cette question. Jusqu'à présent, la régulation carcérale ne faisait l'objet que d'une expérimentation dans onze établissements.

Sur le travail du CGLPL, nous manquons certes de quelques postes. Les quarante contrôleurs sont assez débordés, car ils doivent réaliser 150 visites par an – un engagement pris devant le Parlement et auquel je tiens beaucoup. Nous avons mis en place une méthodologie de rédaction des rapports, afin qu'ils soient rendus plus rapidement. Il faut surtout que les pouvoirs publics entendent davantage nos propositions. Nous avons établi un suivi des recommandations à n+3 : trois ans après chaque recommandation, nous vérifions ce qu'il en est advenu. Nous avons eu du mal à obtenir ces réponses. Il faudrait que les ministères établissent un tableau de bord des recommandations.

Certaines recommandations ne sont pas suivies : j'ai cité l'exemple des examens dans les hôpitaux sous surveillance, alors que la personne n'est pas dangereuse.

Sur la question de la drogue évoquée par Mme Delattre, les surveillants étaient inquiets au moment du confinement et de l'arrêt des parloirs que la drogue n'arrive plus jusqu'aux détenus. Cela montre bien le niveau de tolérance sur cette question... De fait, la drogue a continué à arriver, par projections ou par les surveillants.

Concernant la formation professionnelle, les informations dont je dispose montrent qu'elle a commencé à reprendre.

Dans les EPM, il y a effectivement un problème d'accès aux pédopsychiatres. Mais comme il n'y en plus dans la société, il y en a encore moins en prison.

Monsieur Reichardt, depuis que le nombre de détenus a baissé, on observe une amélioration de la situation. Nous avons repris nos visites, et certains surveillants nous confient qu'ils parviennent enfin à faire leur travail correctement.

Pour mettre fin à la logique punitive soulignée par M. Kerrouche, il faut prévoir des alternatives à la détention. J'espère que la mise en place du « bloc peines » depuis le 24 mars 2020 produira ses effets, même si la loi n'est pas allée assez loin. C'est une bonne chose d'avoir supprimé les peines d'un mois et d'avoir incité, pour les peines de moins de six mois, à rechercher des alternatives, mais nous n'avons touché ni aux critères de détention provisoire ni à la procédure de comparution immédiate, qui est une vraie justice « d'abattage ». On met les magistrats en situation de prononcer des peines d'emprisonnement ferme, tant ils ont peu de temps et d'information pour prononcer une peine alternative.

M. François Bonhomme. – Vous déplorez la relative autonomie du renseignement pénitentiaire, mais il a fait la preuve de son efficacité.

Concernant la surveillance des personnes radicalisées, le Conseil d'État évoquait des mesures disproportionnées par rapport aux exigences de sûreté de l'État. Mais pointer

trois fois par semaine – à ma connaissance, c’est une fois par semaine – ne me paraît pas disproportionné eu égard au risque de survenance de nouveaux actes terroristes. Lors du débat de lundi dernier à l’Assemblée nationale, la garde des sceaux a mentionné le risque d’enfermer les terroristes dans leur misanthropie. On introduit des notions psychologiques qui sont extérieures au droit !

Mme Adeline Hazan. – Le renseignement pénitentiaire a été renforcé. Je ne suis pas certaine que son intégration dans la communauté du renseignement était une bonne idée, car les surveillants et les agents du renseignement ne font pas le même métier. La situation se complique quand le délégué local au renseignement pénitentiaire – en général, un cadre de l’établissement – a des informations dont même le directeur de l’établissement ne dispose pas, d’autant qu’il est soumis hiérarchiquement à ce dernier, sauf pour sa mission de renseignement.

Par ailleurs, sur la rétention de sûreté, nous devons tous les deux avoir raison : le pointage se fait soit une fois soit trois fois par semaine.

M. Philippe Bas, président. – Les mesures mobilisables dans le cadre de la loi renforçant la sécurité intérieure permettent de mettre en place, pendant une durée limitée, un dispositif qui ressemble à l’assignation à résidence de la loi sur l’état d’urgence. Ce dispositif a semblé insuffisant ; c’est la raison pour laquelle le texte actuellement en discussion prévoit des mesures de sûreté qui permettent de porter à trois par semaine le nombre de pointages, et pour une durée beaucoup plus longue.

Mme Adeline Hazan. – Je ne sais pas s’il faut parler de misanthropie, mais je vois ce qu’a voulu dire la garde des sceaux : le renforcement des mesures exorbitantes du droit commun appliquées aux personnes radicalisées risque de les stigmatiser, voire d’accroître le danger qu’elles représentent.

M. Philippe Bas, président. – Ces questions sont très compliquées, nous ne prétendons pas les trancher.

Je vous remercie d’avoir veillé à rendre compte à la commission des lois du Sénat des travaux du CGLPL durant toute la durée de votre mandat. Votre point de vue est important. Nous veillons au respect du droit dans les lieux privés de liberté, même si nous avons également d’autres préoccupations : nous cherchons le délicat équilibre entre tous ces objectifs.

Je remercie mes collègues d’avoir été présents soit physiquement soit par téléconférence.

La réunion est close à 12 h 25.

Jeudi 25 juin 2020

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 14 h 15.

Mission d'information relative aux moyens d'action et aux méthodes d'intervention de la police et de la gendarmerie - Audition de M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur

M. Philippe Bas, président. – Monsieur le ministre, la commission des lois a décidé dans l'urgence de confier à deux de ses membres, Catherine Di Folco et Maryse Carrère, une mission d'information sur les méthodes d'intervention et les moyens d'action de la police et de la gendarmerie à la suite du trouble profond provoqué par plusieurs événements et déclarations récents.

Les forces de sécurité intérieure ont été mises à rude épreuve ces dernières années – terrorisme, « gilets jaunes », Black Blocs, confinement... –, le tout sur fond d'une délinquance toujours très élevée. Les policiers et les gendarmes exposent jour après jour leur propre vie en mettant en œuvre l'usage de la force à bon escient, de manière maîtrisée. Le respect du droit dans l'usage de la force, de même que le respect des règles d'intervention et des personnes, sans distinction d'origine, sont les composantes systémiques de l'action des forces de sécurité de notre République.

Les contrôles internes et externes, conçus pour s'assurer de la conformité des pratiques au droit, doivent naturellement déboucher sur des sanctions sévères en cas de manquement. Nos forces de sécurité sont d'ailleurs elles-mêmes très attachées à cette exigence, qui garantit la préservation de leur honneur.

Certaines polémiques et prises de position récentes, y compris au sein de votre ministère, suscitent des inquiétudes. Les forces de sécurité ont été doublement accusées de racisme et de violence à la suite d'une agrégation d'éléments sans lien direct entre eux. La situation dans notre pays n'est pas comparable à celle des États-Unis, où la conquête des droits civiques pour les minorités n'est pas définitivement acquise. En France, l'égalité entre les citoyens, quelle que soit leur origine, a été proclamée il y a 231 ans et se trouve pleinement garantie par la loi et la justice.

Des procédures judiciaires sont également en cours concernant le décès de personnes qui s'étaient opposées à leur interpellation. La justice doit évidemment faire toute la lumière sur ces affaires largement médiatisées, dans lesquelles les batailles d'experts font rage.

Il y a eu enfin des rixes entre bandes rivales qui exerçaient entre elles une sorte de justice ethnique, et à l'occasion desquelles on a pu juger trop timide, à l'inverse, l'action des forces de l'ordre. Une semaine avant, elles étaient mises en accusation pour un excès de zèle...

Si les dérives individuelles sont intolérables, elles ne doivent pas pour autant conduire à une remise en cause immédiate et irréfléchie des conditions d'intervention de nos forces de sécurité intérieure.

Vous avez vous-même prestement réagi à un cas particulier, monsieur le ministre, en annonçant publiquement la fin du recours pour tous à la technique dite de l'étranglement, avant de revenir quelques jours plus tard sur vos propos, sans doute pour les préciser. La polémique qui s'en est suivie doit tous nous inciter à la prudence.

Au fond, comment garantir que l'évolution de certaines techniques d'intervention, voire de certaines armes, ne conduise pas à démunir nos forces de sécurité intérieure des instruments indispensables à l'exercice de leur mission ?

M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur. – La sécurité se trouve au cœur de notre pacte républicain. À l'heure où tous les amalgames et raccourcis semblent permis, y compris à l'égard du ministère de l'intérieur, je veux commencer par rendre hommage aux policiers et gendarmes, ces héros du quotidien qui répondent présents et protègent les Français à chaque instant. Notre devoir est de les défendre et de leur donner des moyens d'agir.

Les coupes claires des années 2007-2012 dues à la révision générale des politiques publiques (RGPP) ont durablement pénalisé nos forces de sécurité intérieure. Depuis 2017, la priorité donnée à la sécurité s'est traduite par une hausse inédite du budget de la sécurité de plus de 1 milliard d'euros, et d'un effort conséquent en matière de ressources humaines. Dix mille policiers et gendarmes supplémentaires, ce sont autant de femmes et d'hommes pour combattre la délinquance, protéger nos frontières, effectuer des missions de renseignement ou maintenir l'ordre.

Cette augmentation des effectifs s'est également accompagnée d'un changement de méthode, avec la création de la police de sécurité du quotidien. Nous voulons que nos forces de l'ordre soient sur le terrain, au contact des populations, et qu'elles travaillent en partenariat avec d'autres acteurs, notamment les polices municipales. Le dispositif des quartiers de reconquête républicaine permet aussi, dans 47 quartiers, d'avoir des effectifs supplémentaires dans la rue pour combattre les trafics et affirmer la présence de l'État.

Donner les moyens à nos forces de l'ordre, c'est également les faire travailler dans des locaux dignes de ce nom : 900 millions d'euros ont été investis entre 2018 et 2020 pour rénover des casernes et des commissariats. Ce n'est pas encore assez, mais c'est beaucoup plus que dans les dix années précédentes. Parallèlement, le renouvellement du parc automobile se poursuit avec l'acquisition de 5 334 véhicules par an en moyenne de 2017 à 2020, soit 31 % d'augmentation par rapport au mandat précédent.

La rémunération des gardiens de la paix, des gradés de la police et des sous-officiers de gendarmerie a considérablement augmenté depuis 2017, le protocole que j'ai négocié le 19 décembre 2018 permettant des hausses supplémentaires comprises entre 120 et 150 euros nets par mois en moyenne.

Avec Laurent Nunez, j'ai également souhaité aborder de front la question des cycles horaires des agents, le facteur déclenchant de cette réflexion étant le problème du suicide des policiers et des gendarmes. Ces cycles rendaient difficile la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, avec souvent la possibilité de ne prendre qu'un week-end ou un mercredi sur six. J'ai fait en sorte, au terme d'une réforme négociée avec les organisations syndicales, que les agents puissent avoir un week-end de trois jours toutes les deux semaines et un mercredi toutes les deux semaines.

Je me suis enfin attaqué au sujet des heures supplémentaires, qui ont explosé à partir de 2015, notamment en raison des nécessités de la lutte contre le terrorisme. C'est une dette vis-à-vis des policiers, mais aussi une charge insoutenable pour l'avenir, avec un risque de rupture opérationnelle majeur. Certains policiers peuvent ainsi partir six à huit ans avant l'échéance de leur retraite pour rattraper ces heures supplémentaires.

Dès la fin 2019, nous avons mobilisé 45 millions d'euros pour payer une part de cette dette au profit de 31 000 policiers. Ce fut une première, de même que l'enveloppe de 26,5 millions d'euros prévue dans le budget de 2020 pour payer des heures supplémentaires programmées.

Ces réformes ont un seul but : accompagner nos forces pour permettre leur engagement dans les meilleures conditions. Les moyens que nous avons consacrés sont importants, mais, dans le contexte récent des violences subies par les forces de sécurité, ils ne suffisent pas et doivent être poursuivis.

Être policier ou gendarme, c'est accepter des contraintes pour venir en aide, défendre et protéger. Les manifestations violentes ne remontent pas au phénomène des « gilets jaunes ». Chacun a encore en tête les images de ce CRS en flammes, atteint par un cocktail Molotov, le 1^{er} mai 2017. Au demeurant, le phénomène est mondial, les attaques contre les policiers ayant, par exemple, augmenté de 46 % en Allemagne l'an dernier. Nous devons l'intégrer et nous réarmer en conséquence.

Je refuse que ces atteintes à l'uniforme se banalisent et je les condamne, comme vous, avec la plus grande fermeté. J'ai toujours défendu l'honneur des policiers et des gendarmes, et je continuerai de le faire à chaque instant. Je me souviens d'ailleurs qu'on me l'a beaucoup reproché.

Lors des dernières semaines, et même des derniers mois, on a vu des combats et des causes nobles dévoyés par des militants qui ne veulent qu'une chose, faire vaciller la République. Seuls les policiers et les gendarmes sont fondés à faire un usage légitime de la force. C'est l'essence même de leur mission. Ils doivent l'accomplir évidemment avec proportionnalité, discernement, exemplarité, mais ils doivent pouvoir l'accomplir sans peur.

C'est après le décès de Cédric Chouviat, au mois de janvier dernier – je n'ai donc pas, monsieur le président Bas, réagi prestement à la suite d'un cas particulier –, que j'ai mis en place un groupe de travail conjoint entre la police et la gendarmerie pour passer en revue les techniques d'interpellation. À l'issue de ces travaux, le directeur général de la police nationale (DGPN) m'a proposé de surseoir à l'enseignement de l'étranglement, jugeant cette technique dangereuse. Cette technique n'est d'ailleurs plus enseignée depuis le début des années 2000 dans la gendarmerie nationale et l'administration pénitentiaire. Laurent Nunez et moi-même avons donc décidé de mettre fin à son enseignement, et nous avons demandé à un nouveau groupe de travail de proposer des alternatives à cette méthode d'ici au 1^{er} septembre prochain.

Je suis convaincu également que nous devons faire monter en puissance la formation continue des policiers et des gendarmes sur la voie publique. J'ai donc décidé que, à défaut de suivre un nombre minimal d'heures annuelles de formation aux techniques d'intervention, ces derniers ne pourraient plus exercer sur la voie publique.

J'ai aussi, le 8 juin dernier, demandé au DGPN de me faire des propositions pour renforcer la protection juridique des policiers. Plusieurs pistes sont sur la table pour faciliter leurs démarches et mieux les accompagner.

Je veux enfin aborder franchement la question des images et je souhaiterais que cette mission d'information nous aide à ouvrir le débat. Il existe aujourd'hui une forte asymétrie : nos policiers et gendarmes subissent ces images, mais ils ne peuvent les utiliser pour se défendre. Chacun peut faire des vidéos, les couper, les détourner et les jeter en pâture sur les réseaux sociaux. De leur côté, les forces de l'ordre ne sont pas en mesure de prouver leur bonne foi et d'établir la réalité des faits. Ce n'est pas acceptable, et c'est pourquoi j'ai demandé d'accélérer la généralisation des caméras-piétons, un outil de prévention qui contribue aussi utilement à apaiser certaines situations conflictuelles et à renforcer la sécurité de nos policiers et gendarmes sur la voie publique. Les forces de l'ordre présentes sur le terrain le reconnaissent d'ailleurs aisément, même si elles critiquent le matériel dont elles sont dotées. Une montée en gamme technologique m'apparaît opportune et j'ai demandé que l'on étudie la possibilité de résilier le marché passé voilà quelques années.

Je souhaite aussi que nous puissions communiquer les images des caméras-piétons, non seulement dans le cadre des enquêtes judiciaires, mais aussi pour établir ou rétablir les faits. J'ai besoin du soutien du Parlement pour que ce droit légitime de défense soit accordé à nos forces de sécurité intérieure.

Ministre de l'intérieur, élu de terrain, je connais la dureté et l'intensité des missions menées par nos policiers et gendarmes. Je comprends aussi et partage ce terrible sentiment d'injustice qu'ils éprouvent en constatant que leur travail n'est pas assez reconnu et valorisé. Tous les jours sur le terrain, ils nous protègent et protègent la République, ils n'économisent aucun effort et ne pensent qu'à leur devoir.

Nous leur devons respect, reconnaissance et soutien. Nous devons aussi exiger d'eux le meilleur et l'exemplarité. Je veillerai toujours à ne pas tomber dans le travers qui consisterait à négliger l'un et l'autre, parce que je sais pouvoir compter sur eux pour porter cette double ambition. Nous devons les défendre sans cesse face aux amalgames et aux accusations qu'ils subissent, face aux insultes et aux coups.

Je l'ai dit mille fois, il n'y a pas de police structurellement violente ou raciste. Laurent Nunez et moi-même avons confiance dans nos forces de l'ordre. Nous ne cesserons jamais de les soutenir et de leur accorder les moyens dont elles ont besoin pour accomplir leur devoir. Nous sommes fiers de nos policiers, fiers de nos gendarmes, comme eux-mêmes doivent être fiers du métier qu'ils accomplissent au service des Français et de la République.

Les travaux que vous conduisez au Sénat sont importants pour préparer des rendez-vous cruciaux comme le Livre blanc de la sécurité intérieure ou le budget pour 2021.

M. Philippe Bas, président. – Je reviens un instant sur la question des moyens. Il va bien falloir qu'on finisse par s'entendre sur les chiffres ! Les moyens supplémentaires ont en effet permis de procéder à une remise à niveau des effectifs, mais, contrairement à ce que vous indiquez, nous constatons que ni les moyens matériels ni les formations ne suivent au même degré.

Le projet de budget de la mission « Sécurité » pour l'année 2020 montrait une baisse des crédits de formation, des crédits hors personnel et des crédits de munitions.

S'agissant des achats de véhicules, on constatait une baisse des crédits de 24 % pour la police nationale et d'un tiers pour la gendarmerie par rapport à 2019. Nous voudrions comprendre pourquoi vous n'avez pas les mêmes chiffres que ceux qui résultent de l'examen des documents budgétaires.

Chacun admet qu'il n'est pas toujours possible de procéder à une interpellation uniquement par une invitation de courtoisie et que la contrainte est parfois nécessaire. Des méthodes sont donc enseignées dans les écoles de police et par le biais de la formation continue. Mais, à partir du moment où un individu est récalcitrant, il s'expose de lui-même à ce que les conditions de son interpellation le mettent en danger, et d'ailleurs les policiers et les gendarmes sont les premiers à se mettre en danger en cas de confrontation physique. Il est donc très important qu'ils sachent toujours à quoi s'en tenir et qu'ils se sentent soutenus.

Lorsque l'on supprime une méthode, il faut savoir par quoi la remplacer. Le 15 juin dernier, le DGPN a expliqué que « dans l'attente de la définition d'un nouveau cadre et dans la mesure où les circonstances l'exigent, la technique dite de l'étranglement continuera d'être mise en œuvre avec mesure et discernement » – heureusement ! – et qu'elle « sera remplacée au fur et à mesure de la formation individuelle dispensée. » Mais nous ne savons pas par quoi ! Il a aussi précisé que la technique de la prise arrière, destinée à immobiliser la personne debout et à l'entraîner au sol afin de la menotter, était toujours enseignée et appliquée. Si nous abandonnons des méthodes, il convient de savoir par quoi on les remplace afin que la police et la gendarmerie ne soient pas démunies pour interpellier des individus récalcitrants, tout en faisant en sorte de ne pas exposer ceux-ci à un danger disproportionné dans la situation dans laquelle ils se sont mis d'eux-mêmes.

M. Christophe Castaner, ministre. – On peut tout faire dire aux chiffres... Vous n'avez pris en compte qu'une partie du budget, qui est relativement marginale par rapport au volume global des crédits dépensés pour cette politique.

M. Philippe Bas, président. – Les hommes et les femmes travaillant dans les forces de sécurité doivent pouvoir disposer d'équipements de protection, d'équipements d'intervention et de véhicules en bon état. Des agents aux mains nues ne pourront guère rendre service à la population ! L'examen des grandes masses budgétaires ne suffit donc pas.

M. Christophe Castaner, ministre. – Le budget de la sécurité – je ne parle pas du budget du ministère de l'intérieur – a augmenté de 1,7 % et 205 millions d'euros en 2018, de 2,6 % et 334 millions en 2019, et de 4,1 % et 519 millions en 2020. Il faut faire la différence entre le titre 2 et le hors-titre 2. L'an dernier, nous avons fait porter l'effort sur les rémunérations et le recrutement ; d'autres, à d'autres moments, ont fait des choix différents... À une époque, on comptait 12 500 policiers et gendarmes de moins sur le territoire national et je ne suis pas sûr que l'équipement était meilleur... Nous arrivons à peine à rattraper le retard grâce à l'effort engagé depuis 2016 par le gouvernement précédent.

Les crédits hors titre 2 n'ont jamais été aussi élevés : ils ont augmenté de 12 % et s'élèvent à 2,4 milliards d'euros. Est-ce pour autant suffisant ? Non. Les dépenses d'investissement dans l'immobilier atteignent 900 millions, un niveau qui n'a jamais été atteint, mais qui ne suffit pas à rattraper le retard. De la même façon, nous avons acheté 5 334 véhicules chaque année depuis 2017, soit une augmentation de 31 % par rapport à la précédente mandature. Fin 2016, la police disposait de 2 000 tablettes et smartphones, contre 50 000 à la fin de l'année 2019. Dans la gendarmerie, on est passé de 9 100 terminaux à 67 000. On ne comptait que 2 000 caméras-piétons fin 2016, contre 10 594 aujourd'hui, et je

souhaite aller plus loin. Cela ne suffit pas, certes, mais il faut reconnaître l'effort qui a été réalisé : le budget du ministère de l'intérieur a été l'un de ceux qui ont connu la plus forte augmentation ces dernières années.

J'en reviens à la question de la technique. Comme vous, je ne suis pas un spécialiste. Aussi, quand les directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales me présentent un rapport pour dire que cette technique, employée de façon marginale en intervention, ne devrait plus être enseignée, je ne peux que les suivre. Cette méthode qui vise à empêcher soit l'oxygène de parvenir au cœur, soit le sang d'irriguer le cerveau, semble dangereuse. C'est pour cette raison que j'ai suivi leur recommandation. Toute personne en responsabilité aurait pris la même décision. Il s'agit aussi de protéger les forces de l'ordre en ne leur enseignant pas une technique qui pourrait les conduire un jour devant un juge. J'aurais commis une faute en prenant une autre décision.

Il existe des techniques de substitution. Les gendarmes réalisent des interpellations et les personnels pénitentiaires parviennent à gérer les situations alors qu'ils n'ont pas le droit d'utiliser l'étranglement. J'ai donné deux mois et demi à un groupe de travail placé sous l'autorité d'un directeur départemental de sécurité publique expérimenté, M. Frédéric Lauze, qui comprend un médecin du Raid, un médecin légiste, un policier judoka, etc., pour définir les techniques de substitution. Je ne veux pas que les policiers soient désarmés dans leur capacité d'intervention. Comme ils ont été formés à cette technique, à la différence des gendarmes, nous leur devons une formation aux nouvelles techniques. En tout cas, cette technique est très marginale. L'usage de la contrainte doit être strictement nécessaire et proportionné. L'article 122-5 du code pénal autorise la légitime défense : en cas d'absolue nécessité, les agents peuvent légitimement utiliser tout mode de riposte face à une personne qui veut porter atteinte à leur intégrité physique. C'est la différence avec une interpellation. Cette distinction est essentielle.

On peut donc faire confiance à l'expérience de ceux qui m'ont rendu ce rapport pour savoir qu'ils ne voulaient absolument pas priver nos forces de capacités d'intervention ; ils savaient que cette technique n'était que très marginalement utilisée, ce que reconnaissent tous les policiers avec qui j'ai échangé. Ils m'ont aussi proposé cette décision après avoir fait une comparaison internationale des techniques d'interpellation. Je ne comparerai pas cette décision avec celle qui a été prise récemment par le président Trump. Cette technique ne sera dorénavant plus enseignée dans les écoles de police et nous devons trouver des moyens de substitution. J'attends des propositions dans un délai court et je souhaite que tous nos agents puissent avoir une formation individuelle.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour ces précisions. Nous auditionnerons le directeur général de la police nationale sur ces points. Vous avez mis l'accent sur les effectifs, mais les matériels n'ont pas suivi. L'évolution de la part des dépenses, hors personnel, dans le budget du ministère de l'intérieur est frappante : après s'être redressée en 2015 et 2016, elle s'est écroulée par la suite.

M. Christophe Castaner, ministre. – Si les effectifs et les salaires augmentent, la masse salariale augmente, et donc, mécaniquement, la part des dépenses hors personnel baisse ! Mais les moyens pour la sécurité intérieure augmentent. Vos propos rejoignent ceux de la Cour des comptes. J'ai fait le choix politique, que j'assume, de remettre à niveau les rémunérations. Soyons concrets. Il est facile d'évoquer des pourcentages, mais, pour un policier, l'important c'est de savoir s'il a une voiture en bon état. En 2017, nous avons acheté

5 088 voitures, 6 000 en 2018, 5 005 en 2019, alors que l'on en achetait 3 081 chaque année, en moyenne, depuis 2012...

M. Philippe Bas, président. – Puisque vous parlez des véhicules, je voudrais ne pas être en reste : fin 2019, on comptait 8 320 véhicules à réformer dans la police nationale, et 3 358 dans la gendarmerie nationale, soit environ 11 % des véhicules de gendarmerie... Le problème est là et nous sommes disponibles pour vous aider.

M. Christophe Castaner, ministre. – Il faudra convaincre la commission des finances qui sait nous rappeler l'exigence d'équilibre budgétaire...

Mme Catherine Di Folco, co-rapporteur. – Je m'associe tout d'abord à l'hommage que vous venez de rendre à nos forces de l'ordre dans leur action quotidienne pour assurer la sécurité de nos citoyens, notamment face aux attentats ou dans le contexte des manifestations violentes.

L'enseignement de la technique de l'étranglement est interdit, mais quand cette technique sera-t-elle interdite dans la pratique ?

Il est souvent reproché à l'institution policière de fonctionner en silo, ce qui nuit à la conduite d'un véritable pilotage, notamment en matière de ressources humaines. Certains syndicats ont récemment appelé à « une réorganisation complète » de la police nationale. Quelle est votre perception de la situation ? Avez-vous engagé des réflexions en ce sens ?

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Je m'associe aussi au message en faveur des forces de l'ordre, qui protègent notre liberté.

Le 17 juin, vous avez indiqué ici même, à l'occasion des questions d'actualité au Gouvernement : « Trop souvent, policiers et gendarmes doivent faire face à des provocations, à des menaces, à des insinuations, à des injures et à des mises en cause incessantes. » Constatez-vous, sur le plan statistique, une augmentation des actes d'agression ou de violence à l'encontre des policiers et gendarmes ? Quelles en sont, selon vous, les principales causes ?

Depuis quelques semaines, on assiste à des émeutes urbaines. Les policiers et les gendarmes subissent des tirs de mortier, parfois de gros calibre. C'est très dangereux et il est très difficile aux forces de l'ordre d'interpeller les auteurs. Ne faudrait-il pas modifier la législation, pour interdire la vente de mortiers par exemple ?

En 2018, le rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur l'état des forces de sécurité intérieure faisait état de la nécessité d'améliorer l'accès des policiers à la protection fonctionnelle. Vous avez vous-même annoncé la mise en place d'un groupe de travail sur la sécurité juridique des forces de l'ordre. Celui-ci a-t-il déjà été mis en place ? Quel est son calendrier ?

Mme Catherine Troendlé. – Je vous remercie pour votre message de soutien aux policiers et aux gendarmes. Ce message devrait toutefois s'accompagner de moyens humains et matériels supplémentaires et d'un soutien constant à tous ceux qui assurent notre sécurité, parfois au péril de leur vie. Vous avez déjà annoncé des mesures. Pourriez-vous nous apporter des précisions ?

Les policiers doivent normalement suivre une formation annuelle de douze heures pour garantir leur maîtrise des techniques d'intervention. Il y a deux ans, notre collègue

François Grosdidier relevait, dans le rapport de notre commission d'enquête, que de nombreux policiers ne se voyaient pas dispenser cette formation. Confirmez-vous ce constat ? En moyenne, quel est le pourcentage de policiers de terrain qui sont en mesure de respecter, chaque année, cette obligation réglementaire ?

Dans l'attente de la suppression de la technique de l'étranglement, envisagez-vous d'ordonner qu'un entraînement renforcé soit suivi par l'ensemble des policiers de terrain ?

Vous avez, un temps, envisagé de remplacer l'usage de la technique de l'étranglement par une utilisation plus généralisée du pistolet à impulsion électrique, dont l'une des formes est le taser. Si celui-ci peut être une alternative, qui a également ses détracteurs, encore faut-il que les forces sur le terrain en soient effectivement et suffisamment équipées. Est-ce le cas ? Les contraintes budgétaires permettront-elles réellement un équipement effectif ?

Mme Maryse Carrère, co-rapporteuse. – Nous abordons cette audition dans un état d'esprit constructif et exigeant, avec la volonté de s'extraire des polémiques. Je souscris à vos propos sur la nécessité de prendre avec prudence et recul les images que l'on peut voir circuler sur les réseaux sociaux, hors de tout contexte. Nous attendons un éclairage sur la réalité des missions des forces de l'ordre et souhaitons connaître vos analyses. Notre principal objectif doit être de renforcer la confiance entre les citoyens et les policiers et les gendarmes. Les rapports avec la population peuvent varier fortement selon les lieux, entre zones urbaines et zones rurales.

Depuis 2013, les policiers et les gendarmes peuvent être équipés de caméras mobiles afin d'apaiser les tensions entre la police et la population dans le cadre des contrôles ou des interpellations. Combien de policiers et gendarmes en sont aujourd'hui équipés ? Le recours à cet outil vous paraît-il devoir être accru pour limiter le nombre d'incidents ?

Vous avez annoncé une refonte des services d'inspection du ministère de l'intérieur. Quel est l'objectif de cette réforme ? Avez-vous constaté des insuffisances dans l'exercice des missions d'inspection ? Est-elle liée à une hausse des incidents ?

M. Christophe Castaner, ministre. – Madame Di Folco, je ne vais pas rentrer dans les détails de la technique de l'étranglement, car je sais que vous auditionnerez des personnes plus compétentes que moi sur ce sujet. Toutefois, cette technique ne doit pas être confondue avec la prise arrière, qui est très utilisée par nos forces de sécurité face à des personnes qui refusent de se laisser interpellé et de se soumettre à la loi, et qui ont parfois une corpulence importante. Il est nécessaire d'avoir des techniques permettant de neutraliser un adversaire de plus grande taille pour lui passer les menottes – d'autant plus avec la féminisation des effectifs. Le débat sur les techniques d'interpellation va au-delà de l'étranglement. Le plaquage ventral, que j'ai eu l'occasion de défendre, est indispensable pour nos forces de l'ordre, mais doit être temporaire et j'ai précisé que l'appui sur la tête ou la nuque devait être prohibé.

Il existe deux techniques d'étranglement : l'étranglement dit « aérien » consiste à exercer une pression sur la trachée à l'aide de l'avant-bras pour réduire, voire supprimer, la circulation de l'air vers les poumons et le cœur ; l'étranglement dit « sanguin » consiste à comprimer les artères carotides pour limiter la circulation du sang vers le cerveau et peut causer de graves dommages, y compris dans les entraînements. L'enseignement de l'étranglement a été arrêté ; d'autres techniques devraient être définies. Dans l'attente des

préconisations du groupe de travail, toutes les techniques que nos policiers ont apprises doivent être utilisées, en fonction des circonstances et en privilégiant évidemment un usage modéré de la force, comme les policiers y ont été formés.

L'usage de la force est légitime quand il vise à mettre un terme à un délit ou à des situations à risque. Seules la police et la gendarmerie, ou l'armée dans certains cas, sont habilitées à utiliser la force. Il est nécessaire de le rappeler, comme je l'ai fait dans mon allocution du 8 juin, même si on en a moins parlé que d'autres propos, qui ont été détournés... Le DGPN a adressé une instruction à l'ensemble de nos forces précisant que la technique de la prise arrière serait toujours enseignée et appliquée.

Le groupe de travail a deux mois et demi pour faire des préconisations. Nous formerons individuellement chaque agent à ces nouvelles techniques, complémentaires de toutes les autres techniques auxquelles ils sont déjà formés.

Mme Catherine Di Folco, co-rapporteur. – L'enseignement de cette technique a certes été arrêté, mais la pratique se poursuit-elle encore actuellement ? Il me semble que la réponse est oui.

M. Christophe Castaner, ministre. – Oui, pendant deux mois et demi, le temps de procéder à une substitution de techniques, car personne n'envisage de désarmer la police. La note du DGPN est très claire à ce sujet.

J'ai lu dans la presse que je prévoirais la substitution intégrale des pistolets à impulsion électrique : c'est faux, je n'y suis pas favorable, ni d'ailleurs les organisations syndicales. Il existe de nouveaux dispositifs techniques que nous allons expérimenter. Le prochain budget prévoira des acquisitions en ce sens, sans toutefois aller vers un équipement de toute la police, car ces dispositifs ne sont pas adaptés à toutes les situations. Toute interpellation ne nécessite pas un pistolet à impulsion électrique.

Vous évoquez une réorganisation complète de la police nationale, les organisations syndicales appellent aussi à une telle réorganisation, mais chacun n'en a pas la même conception.... Avec Laurent Nunez, dans le cadre du Livre blanc que nous aurons probablement l'occasion de venir vous présenter, nous souhaitons poser la question d'une réorganisation fonctionnelle importante, permettant de développer les responsabilités territoriales, les approches par thématiques ou filières, le rôle du préfet comme interlocuteur des maires, etc. Nous voulons prendre le temps et ne pas nous précipiter. La gendarmerie nationale et la police nationale n'ont pas la même organisation, un modèle n'a pas vocation à remplacer l'autre.

En 2019, 17 246 policiers ont été blessés, contre 15 414 en 2018. C'est une évolution significative. Nous avons certes connu un cycle de 55 000 manifestations, notamment des « gilets jaunes » ; toutes n'ont pas été violentes, mais beaucoup l'ont été. Aujourd'hui, les tensions se développent significativement et se transforment parfois en réelle violence, quels que soient les territoires concernés. Cela va de l'insulte à l'agression physique directe contre nos forces de sécurité. Plus personne ne supporte plus rien. Nous devons donc le prendre en compte et former, équiper et défendre nos forces de sécurité intérieure en conséquence. Je souhaite que la protection fonctionnelle monte en puissance afin que nous défendions systématiquement nos personnels pour les faits les plus importants. Pour simplifier leurs démarches, une application internet dédiée sera disponible sur leur smartphone avant la fin de l'année. Cela fait partie de mes annonces du 8 juin dont on n'a pas suffisamment parlé.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Vous n’avez pas répondu à ma question sur les mortiers.

M. Christophe Castaner, ministre. – Oui, effectivement, c’est un sujet qui m’irrite... Madame Eustache-Brinio, malgré nos différences d’approche sur certains sujets, nous nous rejoignons sur notre vision et notre ambition pour la protection de nos concitoyens.

Peu de gens tirent des feux d’artifice avec des mortiers ; en revanche, les mortiers sont très utilisés dans le cadre des violences urbaines. Les forces de l’ordre réussissent à interpeller, mais peu. La police de Gennevilliers que j’ai rencontrée hier a ainsi réussi à interpeller un marchand ambulant de cocktails Molotov, ainsi que, grâce à la vidéo-protection de la ville, les agresseurs de CRS par tirs de mortier.

J’ai demandé à mes services de travailler sur l’interdiction de la vente de ces produits, qui sont détournés de leurs fins. Mais cette autorisation relève des règles du Marché commun européen. Certains arrêtés préfectoraux ont été annulés, car contraires à la directive du 12 juin 2013 qui limite grandement nos marges de manœuvre. J’ai cependant demandé à mes services de poursuivre leurs réflexions sur la question des usages non professionnels de ces produits.

S’agissant de la formation, je tiens à tordre le cou à certaines contre-vérités. La durée de la formation a été fortement revue à la baisse après 2015, car il fallait « trouver des bras » pour mener des missions de protection – un choix que j’avais soutenu à l’époque : de douze mois, elle est passée à dix mois et demi, auxquels s’ajoutaient six mois de stage. La formation sur le terrain sera désormais renforcée, avec huit mois en école et seize mois de formation dans un poste qui ne sera pas votre poste d’affectation, soit un total de vingt-quatre mois de formation.

S’agissant de la formation permanente, depuis 2015-2016, les policiers sont de plus en plus nombreux à pratiquer les trois tirs par an et à bénéficier des douze heures de formation annuelles prévues. Nous devons améliorer cette situation, sur les tirs, mais aussi sur la gestion des interpellations. Bien souvent, les agents hésitent à partir en formation afin de ne pas affaiblir leur équipe. Mais les agents affectés à la sécurité publique doivent bénéficier d’une formation continue plus active. La formation annuelle sera désormais obligatoire pour pouvoir rester sur le terrain. Nos forces mobiles bénéficient de beaucoup plus de formation, même si, pendant la crise des « gilets jaunes », l’intervention sur le terrain a parfois conduit à reporter les formations prévues. En 2018, 64,9 % des policiers avaient suivi la formation annuelle de douze heures.

Nous comptons, en 2020, 11 000 caméras mobiles, contre 2 000 en 2017. Le taux de compréhension de l’utilité de cet outil est élevé, car il a clairement permis de changer la relation avec l’interlocuteur. Mais la satisfaction n’est pas au rendez-vous sur la qualité du matériel en raison d’une durée d’autonomie et d’une facilité d’exploitation des images insuffisantes. Nous allons donc revoir notre marché et être plus offensifs sur ce sujet.

S’agissant de la réforme des inspections générales, je vous transmettrai les rapports de l’IGPN et de l’IGGN, qui montrent que 1 960 enquêtes judiciaires ont été conduites en 2019 par ces deux inspections. Elles sont craintes par nos forces de l’ordre, car elles fournissent un extrêmement bon travail. Qui pourrait les remplacer ? C’est un métier et il est bon qu’il soit fait par des policiers, car ils sont d’autant plus sensibles lorsqu’ils constatent qu’on leur a menti ou caché des choses.

Sur le volet administratif, la vision n'est pas toujours satisfaisante, comme nous l'avons constaté l'an dernier au moment de la disparition de Steve Maia Caniço à Nantes. Un rapport de l'IGPN m'avait été remis en juillet, mais j'ai également saisi l'Inspection générale de l'administration (IGA), car nous avons besoin d'une vision plus globale sur la gestion de l'ordre public ; c'est sur la base de ces deux rapports que j'ai annoncé des décisions au mois de septembre, notamment la révision de nos méthodes d'intervention de nuit ou au bord de l'eau. Je souhaite que désormais, sur les cas les plus sensibles, nous puissions réunir un collège des inspections, afin que l'IGA – dont la composition a été élargie – puisse mener des enquêtes avec une vision plus globale, en s'appuyant sur l'IGPN et l'IGGN. Cela nous permettra de dépasser le cadre policier et de porter un regard différent. Cette réforme a été lancée et sera opérationnelle très prochainement. Même si une mauvaise publicité a été injustement faite à l'IGPN, la plateforme de signalement ouverte au public est désormais mieux connue : les citoyens doivent avoir une réponse lorsqu'ils ont une question.

Sachez que ces inspections font actuellement un travail d'évaluation de l'accueil et du suivi des femmes victimes de violences, *via* notamment des inspections inopinées dans les commissariats et gendarmeries ainsi que des entretiens avec les femmes victimes. Plus généralement, elles interrogent les victimes confrontées aux forces de sécurité intérieure sur la qualité de l'accompagnement méthodologique et psychologique mis en œuvre. Ne jetons donc pas le bébé avec l'eau du bain !

Mme Muriel Jourda. – Un policier sera jugé demain à Bayonne, accusé d'avoir blessé une jeune femme avec un lanceur de balles de défense (LBD). Une décision récente du Conseil d'État a classé une arme similaire au LBD, et ses munitions, en catégorie A. Or, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) nous apprend que le LBD utilisé par les forces de police et de gendarmerie ne bénéficie d'aucun classement et que ses munitions sont classées dans une catégorie inférieure à celles des munitions concernées par la décision du Conseil d'État. Ce dernier a considéré que l'arme était spécifiquement destinée au maintien de l'ordre et que le canon était rayé, ce qui permet une précision de tir. Or la doctrine d'emploi du LBD exclut le maintien de l'ordre, ce qui a été confirmé par le ministère de l'intérieur en 2019, en réponse à une question écrite de notre collègue Patricia Schillinger. Le Défenseur des droits a d'ailleurs préconisé la fin de l'emploi des LBD.

Compte tenu de la polémique qui entoure les LBD et dans l'intérêt tant de la population que des forces de l'ordre, le ministère de l'intérieur ne devrait-il pas prendre l'initiative de modifier les textes relatifs au classement des armes et ainsi que ses pratiques afin de n'utiliser que des armes qui font l'objet d'un classement conformément à la loi ?

M. Philippe Bas, président. – Ce qui vous inquiète, c'est qu'une arme non classée puisse être utilisée ?...

Mme Muriel Jourda. – Oui, c'est bien cela. Il me semble que cela nécessite une clarification législative, car la législation est très complexe.

M. Loïc Hervé. – Dans votre propos liminaire, vous avez préconisé la diffusion des images des caméras mobiles afin de rétablir l'égalité des faits entre les policiers et ceux de nos concitoyens qui filment, de plus en plus systématiquement, les interventions de la police. Il est vrai que ces pratiques se généralisent. Récemment, à Annecy, une femme a filmé l'intervention de policiers qui venait porter secours à une personne, au motif suivant : « On ne sait jamais, ça peut servir » Les comportements mal intentionnés à l'égard de la force légitime se développent : ils doivent être combattus. Mais si les images filmées par les policiers, qui

servent de preuves, étaient désormais transmises aux médias, leur nature et leur destination en seraient modifiées. Le procès n'aurait plus lieu au tribunal, la procédure disciplinaire n'aurait plus lieu à l'IGPN ou à l'IGGN, mais dans la presse ! Une telle évolution législative est préoccupante. Je comprends votre logique et je sais qu'elle est fondée sur de bonnes intentions, mais j'attire votre attention sur ces risques de dérive qui posent une vraie difficulté de fond. Le remède me semble pire que le mal.

Mme Jacky Deromedi. – Je m'associe au soutien à nos forces de sécurité. L'usage de la force est indispensable à l'exercice de leurs missions. Leur vie est parfois en danger et ils doivent se défendre quand ils sont violemment attaqués. Nous constatons un manque de respect de l'autorité, c'est une question d'éducation. Il faudrait envisager un enseignement sur le respect de l'autorité dans nos écoles.

Le groupe de travail concerne-t-il également la gendarmerie nationale et le personnel pénitentiaire ? Ses conclusions pourront-elles nous être transmises ?

M. Philippe Bas, président. – Nous souhaiterions en effet pouvoir apprécier vos conclusions, avant de proposer nos propres conclusions.

Mme Marie Mercier. – J'ai récemment rencontré un policier qui m'a fait part de son mal-être et m'a dit : « Nous sommes des ouvriers d'État, fiers de servir notre pays et nos concitoyens. » Je pense qu'il aurait apprécié vos propos liminaires.

Avez-vous constaté, sur le plan statistique, une augmentation du nombre des incidents liés à l'utilisation des techniques d'intervention ? Avez-vous constaté une augmentation des signalements auprès de l'IGPN pour violences policières ?

M. Yves Détraigne. – Permettez-moi de partager avec vous un témoignage. Il y a quelques années, j'ai effectué un stage de trois jours dans une caserne de gendarmerie. C'est l'occasion de découvrir comment sont équipées et entraînées nos forces. Je peux témoigner que nous avons, dans la gendarmerie, des professionnels parfaitement formés, avec la tête sur les épaules. Mais on les connaît peu et on ne sait pas toujours bien ce qu'ils font. Il serait utile, pour l'édification de nos citoyens, qu'ils les connaissent un peu mieux.

M. Christophe Castaner, ministre. – La formalisation des décisions de classement des armes relève du service central des armes du ministère de l'intérieur, que je vais interroger. Je vous communiquerai sa réponse technique sur le point précis que vous avez soulevé.

Le Conseil d'État a été saisi à plusieurs reprises, et notamment le 1^{er} février 2019, de la question du retrait du LBD. Sa réponse a été très claire : l'usage de ce moyen de défense est encadré et il est rendu nécessaire par l'existence de violences et d'atteintes aux personnes et aux biens. C'est malheureusement une réalité, chaque jour, chaque nuit. Malgré ces tensions qui ne font que croître, sachez que le nombre de tirs de LBD a diminué de 43 % en 2019 par rapport à 2018. En outre, les tirs de LBD, sauf circonstances exceptionnelles liées notamment à la légitime défense, sont désormais systématiquement filmés. Il existe une doctrine différente entre la police et la gendarmerie et nous travaillons actuellement à élaborer une doctrine partagée. Je défends l'usage du LBD : je sais que nos forces de sécurité intérieure sont formées à son usage et qu'elles ne l'utilisent que dans un cadre strictement nécessaire, immédiat et proportionné. Bien sûr, il peut y avoir des fautes, mais elles conduisent alors à des contrôles, des enquêtes, voire des suites judiciaires. Il faut avoir les

bonnes personnes, bien équipées, bien formées, au bon endroit. Nous avons été amenés, à certains moments de grande tension, à affecter à l'ordre public, pour défendre nos institutions et la sécurité de notre pays, des femmes et des hommes qui n'étaient pas formés à cet ordre public : ce n'est pas la solution, mais nous devons alors renforcer nos moyens d'intervention. Le LBD est une arme intermédiaire qui permet d'éviter le contact physique et d'avoir recours à d'autres techniques ou de moyens plus dangereux. Nos forces savent s'adapter et l'utiliser avec parcimonie : nous avons connu deux mois de manifestations des « gilets jaunes » en 2018, contre six en 2019 et pourtant l'on constate une baisse de son utilisation.

Je comprends le débat sur la diffusion des images filmées par la police, mais nous sommes aujourd'hui dans une situation asymétrique injuste. Mon rôle est de défendre nos forces. Le procès a déjà lieu dans la presse et sur les réseaux sociaux et il peut marquer l'opinion publique, car une vidéo, éventuellement tronquée, peut atteindre trois millions de vues ! Une vidéo, si elle est seule, peut mettre en cause les forces de sécurité intérieure. Tout en respectant le droit à l'image, nous devons protéger nos forces. Lors de l'attentat de Villejuif en janvier dernier, le premier film que j'ai visionné présentait comme des violences policières la neutralisation de l'agresseur terroriste qui venait de poignarder des passants. C'est un sujet d'équilibre, mais je ne veux pas que certains aient tous les droits, y compris celui de tronquer la réalité. Je ne suis pas favorable à l'interdiction de filmer, mais, à l'inverse, nos forces doivent pouvoir se défendre. Les forces de l'ordre doivent pouvoir se défendre dans le procès public qui leur est fait.

Je suis favorable à rendre publiques les conclusions du groupe de travail. Vous avez aussi souhaité avoir communication des rapports de l'IGPN et de l'IGGN sur les techniques d'intervention, mais je crois savoir que vous les rencontrerez en audition. Si les inspections me demandent l'autorisation de vous transmettre leurs travaux, ce sera sans difficulté pour moi.

L'expression « ouvriers de l'État » est belle, mais elle montre aussi toute la misère et la difficulté de la mission quotidienne des forces de sécurité intérieure. L'expression « fiers de servir » est porteuse de tout le sens de l'engagement des policiers et des gendarmes. J'ai visité ce matin l'école des officiers de la gendarmerie nationale de Melun : les élèves n'y cherchent pas un métier, mais à servir. Et je sais que demain, dans une école de commissaires de police que je visiterai, j'entendrai le même discours : leur engagement est porteur de sens. Mais quand ils sont victimes d'une société de plus en plus violente, dénoncés, instrumentalisés par le biais d'images, soumis à l'opprobre public, qu'on leur manque de respect, c'est beaucoup plus dur. L'enseignant, l'élue et le maire le vivent aussi, comme les policiers, les gendarmes, les militaires, les pompiers volontaires, qui incarnent la République. Il faut défendre nos 250 000 « ouvriers de l'État fiers de servir ». Ils sont en première ligne et nous devons les accompagner. Les auteurs de violences urbaines n'aiment pas la République et veulent atteindre ses institutions.

Nous avons identifié huit affaires de décès imputables à l'usage de la force depuis 2014, police et gendarmerie confondues : deux sont clôturées et ont débouché sur l'absence de responsabilité et six sont encore en cours. Il faut des enquêtes. Personne ne peut parler à la place de la justice. Il y va de notre démocratie. Nous devons respecter les décisions de justice, même lorsqu'elles ne nous conviennent pas.

En 2019, les deux inspections générales ont été saisies de 879 cas de violences policières alléguées. Les enquêtes sont en cours et lorsque cela est nécessaire, des éléments sont transmis aux autorités judiciaires. Le signalement est désormais plus facile, grâce à la

plateforme : l'évolution des chiffres ne correspond donc pas nécessairement une aggravation de la situation. La qualité de la formation est essentielle, mais la formation continue doit devenir une priorité.

Nous devons faire mieux connaître nos forces de sécurité. La journée de la sécurité intérieure chaque année à la mi-octobre, l'accueil en stage des élèves de troisième, le dispositif des cadets, la réserve le permettent déjà. Mais il est important que chacun sache, dès le plus jeune âge, que la police est bienveillante. Assurer la sécurité des Français, c'est être bienveillant avec les Français.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie de votre intervention.

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

La réunion est close à 16 heures.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mercredi 24 juin 2020

- Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente -

La réunion est ouverte à 11 h 30.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 h 35.

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

Mardi 23 juin 2020

- Présidence de M. Éric Jeansannetas, président -

La réunion est ouverte à 14 h 35.

Audition de M. Pierre Coppey, Président de Vinci Autoroutes

M. Éric Jeansannetas, président. – Nous poursuivons nos auditions sur les concessions autoroutières en entendant M. Pierre Coppey, président de Vinci Autoroutes, qui regroupe trois sociétés concessionnaires d'autoroutes historiques – ASF, Cofiroute et Escota – ainsi que Arcour, depuis 2005. M. Coppey a en outre été président de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFSA) entre 2012 et 2016.

Monsieur le président, je vous remercie de vous être rendu à notre convocation. 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.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Pierre Coppey prête serment.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Merci de vous être rendu disponible pour cette audition de commission d'enquête, qui n'est pas là pour faire le procès des sociétés d'autoroutes mais pour essayer d'y voir clair sur l'historique des concessions, pour dresser un état des lieux de la gestion des autoroutes et des relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), et pour envisager l'avenir des concessions, afin que l'État et les futurs Gouvernements soient prêts, quelle que soit la direction qu'ils souhaiteront prendre.

D'abord des questions historiques sur la période 2002-2006. Pourriez-vous nous dire ce qui figurait dans le pacte d'actionnaires entre le groupe Vinci et l'État, à la suite de l'ouverture du capital d'ASF en 2002 ?

Les plans d'affaires élaborés lors de la privatisation en 2006, qui ont permis de déterminer les cash-flows futurs et les dividendes, ont-ils été respectés ? Leurs prévisions se sont-elles réalisées ou des écarts ont-ils été constatés et dans quelles proportions ?

S'agissant de la rentabilité des concessions, j'ai compris que les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) utilisaient surtout sur le taux de rentabilité interne (TRI), qui évolue en fonction du coût des capitaux et des primes de risque. Dans quelle proportion le TRI a-t-il évolué depuis 2006 ? La prime de risque a-t-elle évolué, étant donné que de nombreux investisseurs s'intéressent maintenant aux infrastructures et sont prêts à avoir une prime moins importante ?

La pratique du foisonnement tarifaire, qui consiste à augmenter les tarifs de manière différenciée en fonction des tronçons et des trafics qu'ils supportent, a-t-elle existé et est-elle encore pratiquée ?

M. Pierre Coppey, président de Vinci Autoroutes. – Je suis salarié du groupe Vinci, où j'ai occupé différentes fonctions, depuis 1992. Vinci est le premier groupe européen, et parmi les premiers groupes mondiaux de gestion de concessions et de construction. Vinci est né du rapprochement d'un grand nombre de groupes de construction et de sociétés qui ont développé leur activité autour de différents modes contractuels, dont celui des concessions qui consiste à concevoir, construire, financer et exploiter des grands projets d'infrastructures. Les plus connues sont les concessions autoroutières, mais je pourrais également citer les parkings, les aéroports, le stade de France, ou la ligne à grande vitesse Tours-Bordeaux.

Vinci Autoroutes, que je dirige depuis 2009, regroupe cinq sociétés gérant sept contrats dont la fin s'échelonne entre 2032 et 2086 : la société Cofiroute, privée depuis sa création, ASF, privatisée en 2006 après que son capital a été ouvert en 2002, Escota, filiale d'ASF, Arcour, concession de l'autoroute A 19 gagnée en 2005 et Arcos, qui exploite le contournement de Strasbourg, obtenue en 2017. Nous gérons également deux tunnels adossés à nos concessions : celui de l'A 86, adossé à Cofiroute, et celui du Puymorens, adossé à ASF.

Vinci Autoroutes, c'est 4443 kilomètres d'autoroutes, 415 diffuseurs, 6 000 ouvrages d'art, 100 millions de mètres carrés de chaussées, 266 aires de repos, 187 aires de service, 34 parkings de covoiturage et 320 gares de péage. En 2019, la société a réalisé un chiffre d'affaires légèrement supérieur à 5 500 millions d'euros et un résultat net de 1,7 milliard d'euros. Elle supporte une dette de 18 milliards d'euros et a versé plus de 1,8 milliard d'euros d'impôts l'an passé.

Les concessions sont un outil d'investissement : 12,5 milliards d'euros ont été investis dans nos concessions depuis la privatisation pour construire des sections nouvelles, élargir les sections existantes, améliorer leur performance environnementale. Ces investissements étaient prévus dans nos contrats ou ont été ajoutés par des contrats de plan comme le paquet vert autoroutier, le plan de relance autoroutier et le plan d'investissement autoroutier, qui représentait 430 millions d'euros pour Vinci.

Depuis la privatisation, nous avons travaillé à l'amélioration de la qualité de service, avec l'amélioration des offres des installations commerciales et le développement du télépéage, et du niveau de satisfaction des usagers, qui est mesuré chaque année par un institut de sondage indépendant.

Nous sommes fiers de notre modèle social, qui nous a permis de faire face à la révolution de l'automatisation du péage sans licenciements, d'atteindre un niveau de performance remarquable en termes de sécurité de nos salariés – en divisant par cinq l'accidentalité sur le réseau –, et de développer l'actionnariat des salariés – 100 % des salariés sont actionnaires du groupe Vinci et bénéficient d'accords d'intéressement et de participation.

Nous sommes fiers de notre politique environnementale : nous avons investi dans la protection de la ressource en eau, dans la préservation de la biodiversité, et nous avons sensibilisé nos collaborateurs à ces sujets. Nous appliquons les normes environnementales, qui se sont multipliées, et notre impact sur l'environnement n'a cessé de s'améliorer. Pour

citer un exemple, nous avons déployé sur le contournement de Strasbourg 1 300 hectares de mesures de compensation, pour une emprise de 280 hectares. Nous avons proposé à l'État le concept d'autoroutes bas carbone, qui doit contribuer à sa politique environnementale.

Dans l'exposé des motifs de cette commission d'enquête, figure une demande de transparence et de contrôle. Notre activité est probablement l'une des plus contrôlées de l'économie : elle l'est par le concédant, à travers la Direction générale des infrastructures de transport et de la mer (DGITM), par le Conseil d'État et sa section des travaux publics, par l'Autorité de régulation des transports (ART), par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), par la Commission européenne. Elle est également l'une des plus transparentes : elle est soumise à des réunions régulières de suivi et à l'obligation de publier de nombreux rapports. Les marchés de travaux et de fournitures nécessaires à l'exécution de la concession sont attribués avec des seuils de mise en concurrence les plus bas de France, après avis d'une commission indépendante et sous le contrôle de l'ART. Aucun manquement à une obligation contractuelle n'a été constaté depuis 2006.

Le pacte d'actionnaires, qui avait été négocié alors qu'ASF était encore une société publique et que Vinci détenait une vingtaine de pourcents de son capital, avait une ambition industrielle claire : constituer un leader français de portée mondiale, à travers le développement à l'international de Vinci et d'ASF, ce qui s'est concrétisé par un certain nombre de réponses à des appels d'offres, et collaborer sur des sujets d'exploitation comme les parkings pour les poids lourds ou les moyens de paiement dématérialisés.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Pourriez-vous nous transmettre ce pacte d'actionnaires ?

M. Pierre Coppey, président de Vinci Autoroutes. – Oui, je dois pouvoir le trouver sans difficulté. Il s'agissait d'un pacte à portée industrielle, avec une ambition de développer les métiers de la concession autoroutière.

Le plan d'affaires de 2005 a-t-il été respecté ? Bien sûr que non. Un plan d'affaires c'est un ensemble d'engagements pris par un concessionnaire de réaliser des investissements et de respecter des obligations d'exploitation et de qualité de service. Ces obligations ont été largement tenues, comme en attestent les rapports d'exécution du contrat. Il est constitué d'un ensemble d'hypothèses de trafic – pour les véhicules légers et les poids lourds – et d'inflation, et d'une loi tarifaire.

Le trafic s'est effondré après la privatisation. La période qui a suivi la faillite de *Lehman Brothers* en 2007 a été difficile, avec une baisse du trafic poids lourds de 20 % et une augmentation des taux d'intérêt à 7 %. Nous avons alors une crainte de liquidité, et nous avons réalisé une émission obligataire dont le taux était supérieur à 7 %. La perte connue sur le trafic des poids lourds en 2007 n'a été récupérée qu'en 2017-2018 – le niveau de trafic, tel que prévu par le plan d'affaires, aurait dû être supérieur de 1,5 % par an pendant dix ans à ce qu'il a été. Nous sommes donc très en retard sur les hypothèses de trafic. En revanche, l'inflation a été nettement inférieure à ce qui était anticipé, de même que les taux d'intérêt qui ont baissé.

Dans une concession, il y a des engagements fixes faciles à mesurer et des hypothèses qui varient et qui, l'un dans l'autre, finissent par atterrir sur un équilibre que l'on peut constater à la fin de la concession. Les hypothèses ont été définies en 2005-2006, et il

existe des écarts à la hausse et à la baisse, mais au global nous nous situons plutôt en-dessous qu'au-dessus des hypothèses du plan d'affaires.

La pratique du foisonnement, qui a suscité beaucoup de passion et d'incompréhension, est commune à tous les opérateurs de transport. Il est possible d'appliquer de manière uniforme les hausses tarifaires sans aucune déformation de la grille – ce que l'on fait depuis 2008...

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Cette pratique a donc été interrompue depuis 2008 ?

M. Pierre Coppey. – Oui, elle a été progressivement interrompue à partir de 2008, à la suite d'un rapport de la Cour des comptes et à la demande de l'État.

Le foisonnement permet de tarifer plus fortement Paris-Bordeaux que Chartres Nord-Chartres Sud ou Le Mans Nord-Le Mans Sud, tronçons sur lesquels il y a des usagers qui font des trajets domicile-travail, auxquels il est plus intéressant d'offrir un tarif plus avantageux qu'à un poids lourd qui va de la Pologne au Portugal.

Le foisonnement a été interdit pour des raisons que j'avoue ne pas comprendre, car il y a une logique d'aménagement du territoire et de justice à favoriser les trajets courts plutôt que les trajets longs. C'était par ailleurs un élément de valorisation prévu par le plan d'affaires.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – J'avais compris que cette pratique avait été arrêtée à partir de 2011 et non de 2008. Depuis, vous appliquez un taux d'augmentation uniforme sur l'ensemble des tarifs autoroutiers, ce qui par conséquent est très facile à contrôler pour les services de l'État ?

M. Pierre Coppey. – Pour être plus exact, le foisonnement a été arrêté progressivement entre 2008 et 2010 : en 2008 par ASF, APRR, Sanef, Area et SAPN et en 2010 par Cofiroute.

Lorsque les tarifs sont très bas et augmentent de 1,2 % comme c'était le cas l'année dernière, il y a des arrondis à calculer. Mais je vous confirme que vérifier une grille tarifaire comme le font la DGITM, la DGCCRF et l'ART doit pouvoir se faire en une après-midi avec un tableur Excel.

S'agissant de la rentabilité de sociétés d'autoroutes et du TRI : lorsque l'on investit dans une concession, on s'arme d'un ensemble d'hypothèses et de convictions avec souvent la foi du charbonnier. On fait tourner un modèle avec, d'un côté, les recettes attendues et, de l'autre, les engagements d'investissement, d'exploitation et de maintenance. Le TRI était, sur le papier, de 7-8 % en 2006, chiffre qui correspondait à des hypothèses partagées. Comment ce TRI évolue-t-il ? Je n'en sais rien. Je vous donne rendez-vous en 2032 pour disposer du TRI d'Escota.

Pendant cette période, nous avons énormément investi, en contrepartie d'une augmentation des tarifs ou d'un allongement de la durée des concessions. Il y a eu des hauts et des bas, et nous sommes encore payés des promesses de rentabilité à venir. Je ne suis pas en mesure de vous dire comment a évolué le TRI : les hypothèses ont beaucoup bougé par rapport à 2006, et elles bougeront encore d'ici la fin des concessions. L'un dans l'autre, tout ceci devrait aboutir à un équilibre comparable, à défaut d'être semblable, à l'équilibre initial.

Le TRI « à date » est un non-sens : il y a un TRI théorique à la signature du contrat et un TRI constaté à la sortie.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – On peut quand même calculer un TRI « à date » à partir de la rétrospective sur les années passées et des hypothèses dont on dispose sur la durée restante de la concession, qui seront sans doute davantage précises que celles de départ, mais qui s'avèreront sûrement aussi fausses.

M. Pierre Coppey. – Je peux constater l'évolution des hypothèses, en déduire si je suis en avance ou en retard sur le plan de marche, et c'est tout.

M. Jérôme Bascher. – C'était la question du rapporteur !

M. Pierre Coppey. – Alors je vous ai répondu que nous sommes en retard sur le plan de marche.

M. Éric Bocquet. – La concession est à mi-parcours et il y a donc désormais de moins en moins d'inconnues. Un universitaire a fait un état des lieux des concessions d'autoroutes. Le constat est le même pour les trois groupes : sur les années 2006 à 2017, le chiffre d'affaires est en hausse de 45,3 %, les charges de personnel ont baissé de 12,5 % à 8 % du chiffre d'affaires, la marge a augmenté de 64 % à 72,4 % et les charges de la dette ont baissé en raison de la baisse des taux d'intérêt. Quel commentaire cela vous inspire-t-il ?

Le rapport de l'Autorité de la concurrence de 2014 parle d'un rapport de force très largement déséquilibré entre les concessionnaires autoroutiers et l'État : quelle est votre analyse sur ce point ?

Lors d'une audition, un interlocuteur évoquait la réaction d'un représentant des entreprises de travaux publics, qui faisait état des grandes difficultés de ces entreprises à accéder aux marchés de travaux des sociétés concessionnaires d'autoroutes. La recommandation n° 10 du rapport de l'Autorité de la concurrence préconisait d'instituer au sein des groupes Vinci et Eiffage des procédures tendant à prévenir les échanges d'information entre les filiales autoroutières et les filiales de travaux routiers. Cette recommandation a-t-elle été mise en œuvre ?

Vous avez évoqué l'actionnariat du groupe Vinci. Les salariés sont, je crois, actionnaires à hauteur de 9 %. Confirmez-vous que, parmi les actionnaires, figure également une holding qatarie, et que la direction Grands Projets de Vinci a son siège à Doha ?

M. Pierre Coppey. – L'ordre de grandeur des chiffres évoqués ne me choque pas. L'augmentation du chiffre d'affaires me paraît cohérente avec la montée en charge des concessions et le développement du trafic. La baisse des charges était prévue par le plan d'affaires de 2005 et se retrouve dans l'évolution de la marge.

Il n'y a pas de corrélation entre la hausse du chiffre d'affaires et la baisse des charges. L'évolution de la rentabilité de la société correspond à une courbe en J : on commence par lever du capital et de la dette pour faire des investissements puis, une fois la concession mise en service, on commence à gagner de l'argent pour rembourser les investissements et rémunérer le capital.

La particularité d'une concession est de devoir rembourser son capital sur la durée du contrat, ce qui nous différencie des sociétés commerciales et qui est la principale cause

d'incompréhension. Lorsque l'on parle des profits des sociétés concessionnaires, on oublie que la concession est un véhicule d'investissement dont l'objet est de construire un ouvrage et dont le contrat permet, à l'issue de la concession, d'avoir remboursé les dettes des obligataires et du capital et de rendre l'ouvrage à l'État. À la fin de la concession, le concessionnaire ne possède plus rien. Si les dividendes versés par les sociétés concessionnaires sont aussi élevés, c'est parce qu'il faut rembourser le capital sur la durée du contrat.

La méconnaissance de ce schéma explique grandement l'incompréhension et les polémiques qui nous entourent. C'est ce que n'avait pas compris l'Autorité de la concurrence lorsqu'elle comparait les marges des sociétés concessionnaires avec celles des sociétés industrielles.

Un des points les plus contestables du rapport de l'Autorité de la concurrence concerne le rapport de force entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes, qui était jugé déséquilibré. Le rapport de force est effectivement extrêmement déséquilibré, mais au bénéfice de l'État : nous avons en face de nous la DGITM, les services de « Bercy », le Conseil d'État, qui examine chacun des actes contractuels et qui est à la fois juge du contrat et conseil du Gouvernement, et l'ensemble des contrôles parlementaires et des corps de contrôle de l'État.

Il y a 8 000 PME dans les travaux publics en France, mais toutes ne sont pas capables de travailler sur les grands travaux autoroutiers – seule une douzaine d'entreprises le peuvent, car il s'agit de travaux très techniques qui relèvent de qualifications et de savoir-faire qui ne sont pas à la portée de l'ensemble des entreprises.

À la suite d'une campagne menée par les PME sur le sujet, nous nous sommes engagés à leur attribuer une part des travaux du plan de relance autoroutier. Cet engagement est suivi par une commission qui se réunit deux fois par an.

Concernant l'accès des entreprises liées aux sociétés concessionnaires par un même actionariat aux marchés des travaux, l'article 6 du cahier des charges oblige les sociétés à soumettre ces marchés à une commission indépendante dans laquelle siègent des représentants désignés après accord de l'ART et la DGCCRF. La transparence et l'accès des PME à la commande des sociétés concessionnaires est tout à fait garanti.

La recommandation n° 10 du rapport de l'Autorité de la concurrence visait à établir des procédures au sein des sociétés concessionnaires pour éviter la circulation d'informations privilégiées. Cela m'a conduit à demander à un de mes prédécesseurs qui était devenu président d'une entreprise de construction routière de quitter le conseil d'administration d'ASF. Nous avons donc appliqué cette recommandation, même si je ne suis pas sûr qu'elle soit importante compte tenu de l'ensemble des garde-fous qui existent s'agissant de l'attribution des marchés.

Je vous confirme que figure au sein de l'actionariat du groupe un actionnaire d'origine qatarie et que Vinci Construction Grands Projets a une joint-venture avec le groupe Qatari Diar. En revanche, son siège est à Rueil-Malmaison.

M. Jérôme Bascher. – Êtes-vous, au 31 décembre 2019, en avance ou en retard sur le plan d'affaires en recettes ou en dépenses ? Le TRI peut être un peu en-dessous de ce qui était prévu par le plan d'affaires si des dépenses ont été effectuées plus tôt ou si les recettes sont moindres que prévu.

Qui va évaluer les biens de retour et où en êtes-vous de vos discussions avec l'État sur ce sujet ?

Deux décisions ont ou pourraient fortement impacter le plan d'affaires : le passage à 110 kilomètres par heure sur les autoroutes et la décision de fermeture administrative prise dans le cadre du confinement. Ces décisions ont ou auraient-elles un impact sur vos contrats ?

Le nombre de passage aux péages est-il toujours un indicateur avancé de l'économie ?

M. Pierre Coppey. – Nous étions fin 2019 significativement en retard sur les recettes par rapport au plan d'affaires. Mais nous avons été bons gestionnaires et nous avons réduit nos différentes charges.

La question des biens de retour, des biens de reprise et des biens propres peut occuper les juristes jusqu'à la fin des temps. Les chaussées et les ouvrages sont des biens de retour. Je pense personnellement qu'il n'y a pas beaucoup de biens de reprise. Un concessionnaire et un concédant désireux de se mettre d'accord peuvent régler le sujet assez rapidement. La question de l'état des ouvrages est bien encadrée par les indicateurs de suivi existants. Une concession, c'est un acte de partenariat et un contrat de confiance, ce qui permet de régler ces questions facilement. J'ai vu que le président de la section des travaux publics du Conseil d'État partageait ce sentiment.

En application du contrat, nous avons transmis fin 2006 un inventaire des ouvrages et il existe une clause de rendez-vous sept ans avant la fin du contrat, ce qui permettra de se préparer.

Votre question sur l'impact du confinement me donne l'occasion de dire à quel point je suis fier de notre gestion du service public délégué : nous avons assuré la continuité, la qualité et l'efficacité du service public pendant les pires jours du confinement et nos collaborateurs ont assuré la continuité du fonctionnement de l'économie et des approvisionnements. Ce travail était dû. Ce qui ne l'était pas, ce sont les missions d'assistance que nous avons assurées auprès des poids lourds, avec des distributions gratuites de repas chauds et des échanges via Radio Vinci Autoroutes et les réseaux sociaux.

L'impact du confinement sur l'économie de la concession est le même que celui sur l'économie française : nous avons connu un effondrement des trafics pendant la phase la plus forte du confinement, avec - 80 % de trafic des véhicules légers, voire - 90-95 % au plus fort du confinement, et - 40 % de trafic poids lourds, ce qui a induit une forte baisse du chiffre d'affaires.

Nos 73 chantiers en cours se sont arrêtés au rythme des annonces du président de la République. Nous avons réalisé un important travail de relance et, à la fin du mois de mai, 100 % de nos chantiers étaient repartis, en appliquant les protocoles sanitaires et après avoir négocié, chantier par chantier, les conditions de reprise. Cela induit des surcoûts sur la construction de nos projets. J'ai reçu la circulaire du Premier ministre du 8 juin enjoignant les maîtres d'ouvrages publics à avoir un comportement responsable vis-à-vis des entreprises. J'avais anticipé en demandant aux entreprises de redémarrer rapidement les travaux. J'attends des discussions avec l'État qu'elles se déroulent dans le même état d'esprit pour ce qui est de la prise en compte de la modification des conditions d'exercice des travaux publics.

Je crois en effet que, malgré les décalages et les évolutions liées au prix des carburants, les passages au péage sont toujours un indicateur avancé de la croissance économique. Depuis quelques jours, nous constatons une amélioration du trafic. La semaine dernière, nous avons annoncé que le trafic s'établissait à - 25 % contre - 70 % auparavant, et l'amélioration se poursuit.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Quelles sont vos prévisions pour l'année 2020 ? À la fin de l'année, aurez-vous perdu plus de deux mois de chiffre d'affaires ? Votre résultat sera-t-il quand même positif ou l'exercice sera-t-il « noir » ? Dans combien de temps estimez-vous que le trafic reviendra au niveau de 2019 ? J'imagine que vous avez recalé vos prévisions du fait de ces pertes : quelles en seront les conséquences sur la rentabilité de la concession ?

M. Pierre Coppey. – Je vous confirme que 2020 est une année noire. Après la crise de 2008, nous avons mis dix ans pour retrouver le trafic poids lourds de l'époque. Le confinement aura un impact significatif sur nos plans d'affaires. Pour être concessionnaire, il faut avoir confiance dans l'avenir et nous pensons, sans qu'il soit possible de faire des hypothèses sanitaires, que le trafic autoroutier reviendra rapidement pour les véhicules légers et les poids lourds, compte tenu des efforts de relance de l'économie. Sauf à enfreindre les règles de communication financière, je ne peux pas vous donner les estimations pour l'année 2020, qui de toute façon varient tous les jours.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Les prévisions sont forcément fausses mais j'imagine qu'elles existent. Sans enfreindre les règles de la communication financière, pourriez-vous être plus précis ? Vous avez indiqué que le trafic repartait assez vite s'agissant des véhicules légers...

M. Pierre Coppey. – Je ne vous ai pas dit que le trafic repartait vite mais qu'il baissait moins.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Il ne baisse plus.

M. Pierre Coppey. – Le trafic est toujours négatif par rapport à ce qu'il était à pareille époque en 2019. Je ne vous dirai rien de plus, j'en suis navré, car je me mettrais en contradiction avec les règles de communication financière.

M. Éric Jeansannetas, président. – Qu'en est-il de la question de Jérôme Bascher sur les 110 kilomètres par heure ?

M. Pierre Coppey. – Il ne faut pas demander aux concessionnaires de s'exprimer sur des décisions qui appartiennent à la puissance publique. Nous exécutons les politiques publiques et nous n'avons pas forcément vocation à les commenter.

Le principal déterminant de l'utilisation de l'autoroute par les usagers, c'est le temps gagné. Comme l'a dit la Ministre de la transition écologique et solidaire hier, il faut se garder des visions parisiennes sur ces questions, se souvenir du débat sur les 80 kilomètres heure et penser aux navetteurs, qui prennent l'autoroute tous les matins pour aller travailler. Les trois quart des trajets domicile-travail se font en voiture, neuf trajets sur dix se font par la route. Quand on limite la vitesse, il y a certes un impact sur la sécurité routière et sur l'environnement, mais il est difficile à mesurer en raison des reports de trafic sur le réseau routier national. Il s'agit donc d'une décision compliquée et lourde de conséquences.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Je reste sur ma faim s’agissant des prévisions pour l’année 2020, même si je comprends les contraintes de la communication financière.

Le protocole de 2015, lié au plan de relance autoroutier, prévoyait 3,2 milliards d’investissements supplémentaires en contrepartie d’un allongement de la durée des concessions ainsi que des évolutions tarifaires faisant suite à la décision unilatérale du Gouvernement de l’époque de geler les tarifs pour l’année 2015. Considérez-vous que les compensations obtenues couvrent la perte liée au gel des tarifs ? Qui a décidé ou imposé le taux d’actualisation de 8 %, alors que les services de l’État proposaient un taux de 6,8 % ? Les compétences de l’Autorité de régulation des activités ferroviaires (Arafer) ont été étendues à cette époque aux autoroutes : est-ce une amélioration ? Comment jugez-vous vos relations avec l’ART ainsi que son travail ?

M. Pierre Coppey. – La compensation du gel tarifaire a été réalisée avec les mêmes hypothèses de calcul que celles sur lesquelles reposait l’augmentation avant le gel. Je considère donc que cela a été équitable.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – L’ART a évalué à 500 millions d’euros le coût pour les usagers du rattrapage du gel sur les années 2019-2023.

M. Pierre Coppey. – Il s’agit du plus désagréable des malentendus. Il y a eu une erreur de compréhension et de calcul de l’Arafer, ce que j’ai dit au président Roman à l’époque. La compensation se calcule avec un ensemble d’hypothèses ; si elle n’est pas appliquée et que l’on veut la rattraper, il faut prendre les mêmes hypothèses et non des hypothèses différentes comme l’a fait l’ART, en décalant d’un demi-point le taux d’actualisation - ce qui, sur 200 milliards d’euros de chiffre d’affaires sur dix ans, aboutit au chiffre de 500 millions d’euros. Ce chiffre est absurde et je l’ai contesté auprès de l’Autorité, qui nous en donné acte depuis. Le gel a été compensé dans des conditions équitables et neutres pour l’usager.

Le TRI du plan de relance de 2015 a été négocié entre l’État, représenté par le ministère des finances et le ministère de l’équipement, et les sociétés concessionnaires, qui avaient désigné un négociateur, Bruno Angles. Il y avait plusieurs *business model* et nous avons trouvé à l’arrivée un point d’équilibre, qui est le fruit de cette négociation.

Depuis que la compétence autoroutière est au nombre des compétences de contrôle – et non pas de régulation – de l’ART, nous lui avons transmis un grand nombre d’informations. Je parle d’Autorité de contrôle et non de régulation car un contrat de concession est un actif dont on peut contrôler l’exécution et non réguler les paramètres, qui sont fixés par le contrat. La loi confie à l’ART une mission de contrôle de la dévolution des marchés, du fonctionnement des installations commerciales et de suivi de la rentabilité des sociétés concessionnaires.

Nous avons transmis une quantité considérable d’informations à l’ART, en particulier l’ensemble de nos marchés. Je suis un peu perplexe sur l’utilité de ce travail de contrôle, car le concessionnaire supporte le risque des travaux. Le prix auquel il les réalise, c’est son succès ou son échec, mais cela n’a aucun impact sur le péage et l’usager.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Vous ne pouvez pas dire cela : lorsque l’on prévoit des augmentations de tarif en contrepartie d’investissements, on prend en compte des

estimations de coût des travaux. Si celles-ci se révèlent surestimées, cela conduit à faire payer davantage les usagers. On ne peut donc pas dire que cela n'a pas de conséquences.

M. Pierre Coppey. – Ce n'est pas ce que j'ai dit. Au stade de l'évaluation du projet, il y a un échange contradictoire entre l'État et les sociétés concessionnaires, qui est ensuite soumis à l'expertise de l'ART. Dans le cadre du PIA, il y avait une grande divergence d'appréciation, ce qui a conduit l'État à demander une contre-expertise à un bureau d'étude suisse, qui a abouti à une troisième évaluation.

Par la suite, le contrôle des marchés et des conditions d'exécution des estimations n'a pas d'impact sur les tarifs et sur l'équilibre que vérifie l'ART. Ce n'est donc pas un travail qui profite à l'utilisateur, même si nous nous y soumettons en transmettant un nombre considérable de marchés. Cela représente un travail important pour l'ART, qui n'a rien trouvé à redire aux conditions de dévolution des marchés, ceux-ci étant par ailleurs déjà contrôlés par les commissions des marchés au sein desquelles siège la DGCCRF.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Je ne suis pas sûr que la DGCCRF ait des moyens suffisants pour effectuer ce contrôle.

M. Pierre Coppey. – Ils sont présents à toutes les réunions des commissions.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Ce n'est pas pour cela que leurs moyens sont suffisants. L'ART a besoin de se constituer des bases de données. L'analyse des marchés réalisés permet par la suite de mieux estimer le coût des travaux à venir. Je pense donc que ce n'est pas inutile que l'ART puisse avoir accès à ces informations.

M. Pierre Coppey. – Les travaux publics sont une activité cyclique dont les prix varient. Je ne suis pas convaincu de l'intérêt qu'il y a à constituer des bibliothèques de prix. Selon que vous êtes proche d'une carrière ou que le prix du carburant et du bitume évolue, le prix de la tonne d'enrobé peut varier avec des écarts de 30 à 40 %.

Le rôle de l'ART est d'apporter de la clarté, de la transparence et de la compréhension sur une activité dont la complexité rend les choses difficiles à percevoir pour qui n'investit pas suffisamment de temps.

M. Éric Jeansannetas, président. – Je me fais le porte-parole de Christine Lavarde, qui souhaiterait connaître le fonctionnement économique des aires d'autoroutes. Vinci Autoroutes est-il intéressé au chiffre d'affaires réalisé dans ces espaces ? Comment les exploitants des stations-services et des restaurants et les prestataires de services sont-ils choisis ?

M. Pierre Coppey. – Nous sommes chargés, en tant que concessionnaire, du fonctionnement des aires de service et devons assurer, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, la distribution du carburant, la restauration, l'accès aux sanitaires et un ensemble de services.

J'ai beaucoup investi depuis 2006 sur l'amélioration des services dans les aires, avec le souci de rompre avec le Restoroute historique, en y installant des marques de centre-ville et une offre moderne, diversifiée et qualitative de restauration. Nous avons réussi, au fil des renouvellements des contrats de sous-concessions, à améliorer cette offre. Le concessionnaire est grandement intéressé à cette activité, en raison des redevances qu'il perçoit sur les sous-concessionnaires, qui permettent notamment de couvrir les charges d'exploitation, de maintenance et de nettoyage des installations annexes aux installations

commerciales. Les exploitants sont le plus souvent choisis par appel d'offres – c'est une activité très encadrée par l'État et contrôlée par l'ART, ce qui génère de la lourdeur administrative, alors qu'il s'agit d'une activité commerciale.

Nous avons obtenu de notre partenaire Total qu'il expérimente sur deux aires de service un processus innovant de distribution de carburant *low cost* à partir du 1^{er} juillet, ce qui sera particulièrement apprécié par nos clients.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – J'ai compris de l'analyse des rapports financiers que les rémunérations des dirigeants des sociétés concessionnaires sont portées par les maisons-mères. Font-elles l'objet d'une refacturation aux sociétés ? Est-ce le cas d'autres prestations fournies par le siège ?

M. Pierre Coppey. – Je vous confirme qu'il existe, comme dans tous les groupes, un système de refacturation des coûts supportés par les différentes structures. Je suis salarié du groupe et ces charges sont refacturées. D'autres charges sont refacturées, qui relèvent par exemple de prestations de conseil, notamment en matière de financement.

M. Éric Jeansannetas, président. – Nous vous remercions de votre participation à cette audition.

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. Arnaud Quémard, directeur général du groupe Sanef et président de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFSA)

M. Éric Jeansannetas, président. – Nous allons à présent entendre Monsieur Arnaud Quémard, président de l'Association française des sociétés d'autoroutes (AFSA) et directeur général du groupe Sanef. Le groupe Sanef est composé des sociétés concessionnaires d'autoroutes Sanef et Sapn. Son actionnaire de référence est le groupe espagnol Albertis. Cette audition est diffusée sur le site du Sénat et fera l'objet d'un compte rendu.

Monsieur le président, 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.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Arnaud Quémard prête serment.

M. Arnaud Quémard, directeur général du groupe Sanef et président de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFSA). – Je suis très heureux de pouvoir m'exprimer devant cette commission d'enquête, alors que la concession autoroutière de Sanef se trouve actuellement à mi-parcours entre la privatisation de 2006 et la restitution des infrastructures à l'État prévue en 2031.

Mon parcours autoroutier est relativement récent. Je suis ingénieur de formation et j'ai d'abord exercé mon activité professionnelle dans le secteur informatique, principalement à l'international et toujours dans le secteur privé. Directeur général d'une société de péages sans barrière acquise par Sanef, j'ai rejoint cette société en 2015 en tant que directeur

d'exploitation. Cette fonction m'a permis d'acquérir une vision très concrète de la gestion des autoroutes, ancrée dans les territoires. J'ai ensuite accédé au poste de directeur général de Sanef en février 2018 et j'ai pris la présidence de l'AFSA en décembre 2019.

Sanef a deux particularités dans le paysage autoroutier français. En premier lieu, elle n'est pas la filiale d'un grand groupe de travaux publics opérant en France. Par ailleurs, elle est une filiale à 100 % du groupe espagnol Albertis qui est l'un des leaders mondiaux des sociétés autoroutières, un *pure player* qui exploite des autoroutes en Espagne, au Brésil, au Chili, à Porto Rico et dans de nombreux autres pays.

L'AFSA, pour sa part, est l'association qui réunit l'ensemble des acteurs du secteur autoroutier français. Nous avons d'ailleurs accueilli un nouveau membre à l'occasion du conseil d'administration de la semaine dernière, à savoir le gestionnaire de la nouvelle RCEA reliée à l'autoroute A71.

L'AFSA exerce plusieurs missions. C'est d'abord elle qui assure l'interopérabilité du télépéage partout en France. C'est également avec l'AFSA que les syndicats représentatifs des 130 000 salariés du secteur négocient les accords de branche. Enfin, l'AFSA réalise une importante communication sectorielle sur la sécurité routière et sur la sécurité des ouvriers et des patrouilleurs autoroutiers, qui exercent des professions à risque.

Comme je l'ai rappelé, en ce qui concerne Sanef, nous sommes désormais plus proches de la fin de la concession en 2031 que de la privatisation de 2006. C'est donc surtout du présent et de l'avenir des concessions que je pense vous parler, n'ayant pas une connaissance directe et personnelle du passé.

Pour en dire malgré tout quelques mots, j'observe que les concessions autoroutières ont traversé plusieurs crises depuis 2006. Il y a d'abord eu la crise économique de 2008-2009, qui a provoqué une baisse significative durable trafic, puisque le trafic des véhicules légers n'est revenu à son niveau antérieur qu'en 2010 et celui des poids lourds qu'en 2019. Il y a eu dix ans plus tard la crise des gilets jaunes, dont l'impact a été significatif, notamment pour le groupe Vinci. Et puis, à présent, la crise sanitaire de la Covid-19. Toutes ces crises ont constitué et constituent un défi pour notre secteur et nous obligent à réfléchir aux meilleurs moyens de renforcer ces infrastructures critiques que constituent les autoroutes, qui font partie de la colonne vertébrale de l'économie de notre pays.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – J'ai bien conscience que vous avez rejoint récemment le secteur des autoroutes, mais il est intéressant de pouvoir bénéficier d'un regard neuf sur le sujet. Je souhaiterais connaître votre point de vue sur les relations actuelles entre l'État concédant et les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA). Considérez-vous que l'État est un interlocuteur efficace et professionnel ? En ce qui concerne vos relations avec les usagers, comment celles-ci sont-elles organisées ? Sont-elles satisfaisantes ? Quels axes d'amélioration pourraient être envisagés ?

Concernant l'avenir des concessions, pensez-vous qu'un éventuel renouvellement devrait être prévu pour une durée aussi longue ? Des contrats de concession plus courts sont-ils envisageables ? Voyez-vous des obstacles à ce que l'État assure lui-même la gestion des autoroutes en régie ? Faudrait-il alors maintenir les péages en l'état ?

Dernière question, pourquoi n'existe-t-il pas plus de péages sans barrières ? S'agit-il d'un bon système ? Est-il plus répandu à l'étranger et faudrait-il l'importer davantage en France ?

M. Arnaud Quémard. – L'État concédant dispose d'équipes très compétentes, composées d'ingénieurs d'excellent niveau, qui s'appuient en outre sur des experts comme ceux du Céréma, qui font partie des meilleurs d'Europe voire du monde.

Dans ses relations avec les concessionnaires, le concédant fait preuve d'une grande expertise technique et se montre très pointilleux, voire même tatillon. Les concessionnaires disposent de ce fait d'une latitude assez faible : il faut l'accord du concédant pour construire un nouvel ouvrage, dont la qualité fera l'objet d'une appréciation très stricte, laquelle impliquera, le cas échéant, de reprendre les travaux à plusieurs reprises, avant une mise en service conditionnée à une autorisation ministérielle.

Les autoroutes concédées font également l'objet d'audits techniques très réguliers qui s'appuient sur des indicateurs de performance précis. Le concédant va au-delà de la simple exécution contractuelle et fait preuve en la matière d'un niveau d'exigence très élevé, ce qui peut parfois entraîner des retards dans la mise en service de certains ouvrages. Celle-ci est en effet impossible tant que les ingénieurs de l'État ne les ont pas soigneusement examinés. Au total, et sans mauvais jeu de mot, je dirais que nos relations avec l'État concédant sont « *sans concessions* ».

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Les relations avec l'État concédant vous paraissent-elles équilibrées ou déséquilibrées en faveur des sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) ?

M. Arnaud Quémard. – Si déséquilibre des relations il y a, celui-ci est en faveur de l'État. Les concessionnaires sont souvent contraints d'aller plus loin sur le plan technique que la lettre du contrat. Ce déséquilibre a des conséquences financières pour nous quand il faut reprendre un ouvrage, attendre pour le mettre en service, etc.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – J'entends ce que vous dites sur le plan technique, mais qu'en est-il sur le plan financier, en termes de tarifs par exemple ?

M. Arnaud Quémard. – Le déséquilibre est là encore favorable à l'État, puisqu'il est déjà arrivé qu'il nous impose une augmentation tarifaire inférieure de 30 % à ce que prévoient les contrats de concession. Mais nous ne nous plaignons pas car nos relations de travail avec le concédant sont bonnes même s'il a un pouvoir important sur nous.

Vous m'avez demandé d'évoquer nos relations avec les usagers des autoroutes. Les questionnaires de satisfaction que nous leur avons soumis témoignent d'un jugement globalement positif de leur part. Chaque concessionnaire tente de mettre la relation client au centre de ses préoccupations. Sanef a ainsi créé une direction de l'expérience client il y a deux ans, ce qui constitue une réelle nouveauté. Une charte de la qualité de service en dix-neuf points, qui constituent autant d'engagements envers les clients des autoroutes, a ainsi été élaborée. L'un de ces points prévoit par exemple que les chantiers autoroutiers ne doivent pas générer plus de 5 minutes de retard tous les 100 kilomètres. Pour atteindre cet objectif, il est par souhaitable d'effectuer le maximum de travaux la nuit, mais il n'est pas toujours aisé de minimiser la gêne pour les clients.

Les concessionnaires souhaitent pouvoir développer un dialogue beaucoup plus direct avec leurs clients, multiplier les interactions via les réseaux sociaux et s'engager sur une qualité de service de haut niveau.

La logique n'est plus celle d'un usager anonyme qui utilise l'autoroute mais celle d'un client dont les besoins sont spécifiques, selon qu'il s'agit d'un chauffeur de poids lourds, d'une personne qui emprunte l'autoroute pour aller au travail ou bien encore d'une famille : le service autoroutier de demain devra donc s'adapter aux besoins de chacun. Il faudra par conséquent proposer des aires d'autoroutes avec plus ou moins de services et faire des efforts de diversification.

Sur la question de l'avenir des concessions autoroutières, il reste dix ans de concession pour Sanef et seize ans pour ASF. Les autoroutes françaises constituent le meilleur réseau d'Europe et peut-être du monde. Elles sont un outil qui contribue à l'attractivité et à la compétitivité de notre pays. Nos territoires, dont vous êtes les représentants, sont ravis d'être traversés par des autoroutes et je sais combien les élus locaux attachent de l'importance à l'installation d'échangeurs par exemple.

Or, si nous ne faisons rien, nous allons perdre en partie cet outil en raison des changements d'usages. La crise actuelle nous montre en effet combien il va être nécessaire de faire évoluer nos infrastructures, en particulier pour accueillir les véhicules électriques qui seront de plus en plus nombreux à effectuer des trajets interurbains. Les véhicules utilisant de l'hydrogène nécessiteront également des investissements considérables puisque le coût d'une borne de recharge est estimé à deux millions d'euros.

La crise sanitaire actuelle nous a également montré que nous devons améliorer l'accueil des chauffeurs routiers, ce qui générera là aussi des besoins d'investissements supplémentaires. Ce sera aussi le cas des aménagements destinés à réduire l'empreinte écologique des autoroutes pour répondre aux préoccupations environnementales qui sont les nôtres aujourd'hui. Une réflexion politique pourrait utilement être menée sur la question de la modulation des péages, de sorte que ceux-ci puissent prendre en compte le caractère plus ou moins vertueux des véhicules.

Quoi qu'il en soit, il me paraît très important de ne pas « congeler » les contrats de concession autoroutière jusqu'en 2031-2036. Nous devons continuer à innover sans cesse pour que le réseau autoroutier ne perde pas son avantage compétitif.

Au terme des concessions actuelles, l'État aura plusieurs possibilités. C'est le système concessif qui a permis de développer les infrastructures actuelles et il me paraît fondamentalement bon. Après un accord sur le modèle économique, le modèle de trafic et le modèle de TRI, il permet à l'État de transférer le risque trafic et de faire assurer l'entretien de l'infrastructure par des professionnels dont c'est le métier.

La gestion des autoroutes antérieure à la privatisation de 2006 n'était pas parfaite. Les infrastructures récupérées par les gestionnaires privés n'avaient pas fait l'objet de diligences techniques détaillées. Plusieurs ouvrages de l'autoroute A4 présentaient des défauts structurels majeurs, ce qui a entraîné des travaux dont le coût a atteint plusieurs dizaines de millions d'euros. Sur l'autoroute A16, l'État avait laissé s'éteindre la garantie décennale alors que plusieurs ouvrages présentaient des problèmes importants. Il est donc clairement intéressant pour lui de laisser les concessionnaires faire face aux baisses de trafic et aux travaux sur les ouvrages autoroutiers.

Sur la question des péages, on pourrait imaginer que l'État décide, comme en Espagne, de les supprimer. Mais l'État espagnol ne sait pas aujourd'hui comment il va financer les infrastructures, rencontre des difficultés budgétaires et doit assumer le fait d'avoir supprimé les emplois des personnels qui percevaient les péages. Dans tous les cas, il convient de se rappeler que les péages constituent avant tout la contrepartie des investissements, l'entretien courant ne représentant que 25 % environ des coûts des concessionnaires.

Autre piste, celle consistant à prévoir la mise en concession conjointe d'autoroutes et d'autres types d'infrastructures, comme des voies nationales, des lignes ferroviaires, des canaux, etc. Il s'agit là d'une simple idée, la mise en concession d'objets plus composites étant susceptible de provoquer un changement de paradigme.

Je connais bien la question des péages sans barrière pour en avoir installé à San Diego en Californie en 2008. Ce sujet n'est pas technique mais juridique et économique, car il soulève le problème de la fraude à laquelle sont susceptibles de se livrer certains automobilistes étrangers, déstabilisant ainsi le modèle économique des concessions, surtout si les autoroutes étaient à l'origine conçue avec des barrières. Les États-Unis sont un immense pays dans lequel circulent peu d'étrangers. La fraude due aux automobilistes étrangers y est donc négligeable alors que la France est un pays traversant où la fraude des automobilistes étrangers est susceptible d'être un réel problème. Le taux de fraude aux péages traditionnels est de 0,11 % seulement. Mais il est potentiellement beaucoup plus élevé aux péages sans barrières. Au total, les péages sans barrières présentent de nombreuses qualités, notamment écologiques, mais posent des questions en termes de modèle économique, d'obligations contractuelles, d'interopérabilité, de capacité à retrouver un éventuel contrevenant, etc.

Sanef travaille actuellement à la mise en place d'un péage sans barrières sur l'autoroute A13 Paris-Caen, car cette autoroute présente des caractéristiques qui s'y prêtent : péage forfaitaire, pourcentage d'automobilistes étrangers réduits, taux de fraude a priori très limité, etc.

M. Éric Bocquet. – Sur la question du rapport de force entre l'État concédant et les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), l'ancien président de la commission nationale des marchés des SCA a formulé le constat inverse et nous a dit qu'il s'était souvent senti en position de faiblesse vis-à-vis des trois principaux groupes de SCA...

Vous évoquez les risques que courent les SCA mais ceux-ci n'apparaissent pas vraiment à la lecture de leurs résultats économiques depuis la privatisation. Sur la période 2006-2017, leur chiffre d'affaires augmente tout comme les dividendes versés à leurs actionnaires. Même la crise économique de 2008-2009 n'a pas provoqué de diminution de leur chiffre d'affaires.

Je souhaite également vous interroger sur la question des effectifs de Sanef. J'ai lu que ses charges de personnels représentaient 12,15 % de son chiffre d'affaires en 2006 et 10,1 % seulement en 2017. Quels postes ont été supprimés ? Avez-vous un objectif en termes de réductions de postes ?

M. Arnaud Quémard. – Depuis 2016, l'Autorité de régulation des transports (ART) dispose d'une équipe de cinq personnes à temps plein dont la mission est de vérifier que les procédures de publicité et de mise en concurrence sont bien respectées lors de la passation des marchés des SCA. Le seuil à partir duquel ces procédures sont requises est très bas : 500 000 euros seulement pour nos marchés de travaux. De mémoire, la SNCF doit avoir

recours à la publicité et à la mise en concurrence pour ses marchés de travaux seulement lorsque leur montant dépasse 5 millions d'euros.

L'ART vérifie entre 400 et 500 marchés par an. Un seul d'entre eux a fait l'objet d'un référé. Il s'agit d'un marché de la société Autoroutes du Sud de la France (ASF) qui n'est aujourd'hui pas définitivement jugé et pour lequel je précise que la société attributaire du marché n'appartenait pas au groupe Vinci. Cela démontre bien que les marchés passés par les SCA le sont dans le respect des règles en vigueur. Sanef, qui n'est liée à aucune entreprise de travaux publics, attribue ses marchés en respectant ces règles, dont la rigueur est très proche de celle des marchés publics.

Sur la question de l'appréciation du risque, la croissance régulière des chiffres d'affaires des SCA va connaître une interruption en 2020 puisque Sanef devrait voir son chiffre d'affaires diminuer de 400 millions d'euros, le secteur dans son ensemble s'attendant à perdre environ 2 milliards d'euros.

Il est tout à fait exact de dire que le chiffre d'affaires des SCA – l'année 2020 mise à part – croît d'année en année. Mais les projections initiales sur lesquelles était basée la privatisation prévoyaient elles aussi un chiffre d'affaires en croissance, car c'est précisément le modèle économique des SCA

La vraie question est donc de savoir si le chiffre d'affaires effectif est inférieur ou supérieur aux prévisions. Pour Sanef, nous avons refait le calcul hier : nous avons constaté qu'à la fin de l'année 2019, il manquait 1 milliard d'euros par rapport à la séquence de chiffres d'affaires qui était prévue pour l'entreprise en 2006. Si on rajoute l'année 2020, le retard par rapport aux prévisions atteindra 1,8 milliard d'euros. C'est donc comme s'il nous manquait une année de chiffre d'affaires. Je vous confirme donc que les chiffres d'affaires réalisés sont inférieurs à ce qui avait été anticipé.

Oui, l'activité des SCA est risquée. Avec la crise de la Covid-19, le risque trafic a été mis en lumière. Mais nous allons également subir le risque travaux, puisque ceux-ci vont être sensiblement plus chers avec les nouvelles mesures de sécurité et de distanciation sociale sur les chantiers. Cette situation nouvelle pourrait conduire à une augmentation de notre budget d'investissement de plusieurs centaines de millions d'euros.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Les investissements que vous évoquez correspondent-ils à des projets prévus dans le plan de relance autoroutier (PRA) et dans le plan d'investissement autoroutier (PIA) ? N'ont-ils pas tous été achevés ?

M. Arnaud Quémard. – Certains des travaux prévus par ces plans sont en effet toujours en cours de réalisation. Je pense par exemple au contournement nord-est de Metz, à la connexion avec le contournement de Strasbourg, à des projets en Normandie... Les entreprises de travaux publics vont nécessairement nous réclamer une compensation pour leurs surcoûts, c'est un risque que nous devons supporter.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Comment chiffrez-vous ces surcoûts ? Quel taux d'actualisation leur appliquez-vous ?

M. Arnaud Quémard. – J'évoquais ici uniquement les surcoûts générés par la crise sanitaire de la Covid-19, notamment en raison de l'application des gestes barrières sur

les chantiers. Cela entraînera un renchérissement des coûts de certains projets qui étaient prévus au PRA et au PIA.

Cette situation spécifique est à distinguer du décalage dans le temps des investissements envisagés à l'article 7 de notre contrat. Celui-ci prévoit que lorsque ce retard est de notre fait, les montants d'investissements retardés sont actualisés au taux d'actualisation du contrat et sont restitués au concédant sous forme de travaux supplémentaires.

J'en viens à la question des effectifs de Sanef, dont les deux tiers sont des personnels d'exécution, ouvriers et employés, présents au cœur des territoires. Depuis 2006, 2500 postes ont été supprimés. Ces réductions ont beaucoup concerné les postes aux péages, puisque nous avons augmenté de moitié le nombre de télépéages. Nous n'avons procédé à aucun plan de départ volontaire. Nous avons tenu compte de la pyramide des âges et avons reconverti environ 1000 salariés, dont 800 travaillaient auparavant dans les cabines de péages. Ils ont été formés pour évoluer vers d'autres postes, par exemple en passant leur permis poids lourds. Ces salariés, qui travaillent désormais dans les domaines de l'entretien, de la maintenance ou bien encore de l'assistance à distance ne voudraient pour rien au monde retourner en cabine. Leur employabilité a été améliorée car ils exercent désormais des métiers d'avenir. Je tiens à souligner que tout ce processus de reconversion a été accompagné par un dialogue social efficace et d'excellente qualité.

M. Jérôme Bascher. – Je souhaite vous poser trois questions. La première concerne la pratique dite du « foisonnement ». Qu'en pensez-vous ? Est-elle souhaitable ou pas ? Existe-t-elle ailleurs ?

Le groupe Albertis auquel Sanef appartient exploite des concessions autoroutières partout dans le monde. Comment jugez-vous les concessions autoroutières françaises par rapport aux autres ?

Je souhaiterais enfin connaître votre avis sur la saturation des autoroutes à l'entrée des grandes agglomérations. Cette saturation génère-t-elle un risque trafic pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes ? Je pense à l'exemple de l'autoroute A1 au nord de Paris, qui est gérée par la direction interrégionale des routes (DIR), c'est-à-dire par l'État. Cette autoroute pose de vraies difficultés car elle est presque toujours congestionnée en raison de l'existence d'une voie réservée. Du coup, on se demande l'intérêt d'utiliser l'autoroute plutôt qu'une route nationale. Serait-il possible d'investir sur ces portions d'autoroutes afin de lutter contre ce phénomène de saturation ?

M. Arnaud Quémard. – Le foisonnement est une pratique ancienne, bien antérieure à la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) et qui a disparu entre 2008 et 2011. Elle consistait à prévoir des tarifs moins chers sur les courtes distances et plus chers sur les longues distances.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Ce n'est pas notre définition du foisonnement. Nous avons compris que le foisonnement consistait à faire payer plus cher par l'automobiliste les trajets où le trafic est le plus dense et à le faire payer moins cher là où le trafic est moins important. Pouvez-vous nous confirmer que cette pratique a bien cessé depuis 2011 ? En tout état de cause, nous procéderons à des tests pour nous en assurer.

M. Arnaud Quémard. – Je vous confirme que la pratique du foisonnement a bien cessé depuis 2011. Notre contrat prévoit que nous avons l'obligation de réduire les variations tarifaires.

M. Jérôme Bascher. – L'écart-type se réduit mécaniquement avec les augmentations !

M. Arnaud Quémard. – Les grilles tarifaires issues de l'histoire et de l'époque où se pratiquait le foisonnement présentaient de multiples distorsions tarifaires. Nous avons cessé d'en introduire de nouvelles à partir de 2008 et le concédant nous a imposé de les réduire progressivement chaque année. Cette évolution se fait au fur et à mesure, mais un péage ne peut plus en tout état de cause dépasser de 50 % en plus ou en moins de la référence tarifaire. Il peut encore arriver que les distorsions augmentent temporairement d'une année sur l'autre car les tarifs des péages sont arrondis au dixième de centime près. Au total, il est exact que les grilles tarifaires présentent toujours des distorsions héritées du passé mais celles-ci se réduisent au fil du temps.

Sur le parangonnage avec les concessions autoroutières à l'étranger, je peux par exemple vous dire que les contrats de concession en Espagne et en Amérique du Sud ne prévoient pas d'indicateurs de performance. C'est une différence notable. Au Chili, l'État garantit un chiffre d'affaires aux concessionnaires. Si celui-ci n'est pas réalisé, la durée de la concession est allongée à due concurrence. Si le trafic est plus dynamique que prévu, elle est raccourcie. Le TRI y est beaucoup plus élevé par exemple 15 % au Mexique, mais cela s'explique par le risque pays et par des conditions de financement différentes. Je peux en tout état de cause vous dire que c'est en France que le suivi technique des concessions est le plus précis et le plus exigeant.

En ce qui concerne la saturation des autoroutes à l'approche des grandes villes et plus particulièrement Paris, je connais très bien la question puisque Sanef gère cinq des sept accès à la capitale par autoroute. Nous avons proposé à l'État en 2019 de reprendre la gestion de l'autoroute A1 dans la perspective des Jeux Olympiques de 2024. Cette autoroute subit un manque d'investissements chroniques et nous avons proposé d'y investir 150 millions d'euros en pratiquant un adossement sur les concessions dont nous disposons déjà. Nous proposons d'y aménager une voie réservée pour le covoiturage et pour les bus express, à l'image des aménagements qui existent déjà sur l'A14 reliant le quartier de La Défense au département des Yvelines. Pour résoudre le problème de congestion du trafic à l'approche des grandes villes il faut aussi aménager des aires de service, des parkings multimodaux. Il convient également de prévoir des aménagements en faveur des véhicules propres.

Adosser la portion Roissy – Porte de La Chapelle à la concession Sanef aurait permis de financer les investissements nécessaires. C'est là une méthode classique et bien connue. L'autoroute A16 n'aurait pas existé sans les revenus de l'autoroute A1. L'autoroute entre Arras et Lille a été construite grâce à un adossement à une concession existante.

Les investissements dans les transports en Île-de-France ne doivent pas se résumer au Grand Paris Express. Ils doivent concerner également les routes et les autoroutes. Les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), qui sont des investisseurs de long terme, formulent des propositions en ce sens.

M. Jérôme Bascher. – Je comprends que les nouveaux investissements concernent désormais davantage les « *utilities* » que le « *hardware* ».

M. Arnaud Quémard. – Vous avez raison, les usages se diversifient et notre métier évolue.

M. Olivier Jacquin. – Vous êtes le premier à nous dire que l'État concédant se trouve en position de force face aux sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA)...

Notre réseau autoroutier est de qualité et il est en bon état. Néanmoins, je trouve qu'il est peu innovant dans certains domaines. Le télépéage se développe mais il y a peu d'innovations pour lutter contre la congestion avec des voies réservées, des bus express... Il est vrai que les SCA n'ont pas intérêt à voir diminuer le trafic. Des évolutions tarifaires pourraient être imaginées pour lutter contre la saturation.

Pour l'avenir, on pourrait peut-être imaginer un modèle dans lequel le risque trafic serait récupéré par l'État, lequel percevrait par conséquent les péages, les SCA étant uniquement chargées de l'exploitation.

M. Arnaud Quémard. – En matière d'innovations, nous avons des discussions longues et tatillonnes avec l'État. Nous lui proposons sans cesse des solutions innovantes pour augmenter le nombre de passagers par véhicules et prendre en compte les nouvelles mobilités, mais notre concédant ne nous prête pas toujours une oreille attentive.

Nous n'avons pas intérêt à ce que nos réseaux soient saturés. Au contraire, notre intérêt est que le trafic soit le plus fluide possible pour augmenter nos recettes.

Les grilles tarifaires sont très contraintes et laissent très peu de place à la créativité, ce que regrettent les SCA. Il existe malgré tout quelques modulations selon les tranches horaires sur certaines autoroutes.

Sur l'avenir des autoroutes, le modèle historique est celui des concessions mais on pourrait également imaginer un autre modèle ressemblant davantage à des partenariats publics-privés dans lequel l'État concédant paierait un loyer. Tout est question de gestion du risque, il faut déterminer qui le porte.

M. Éric Jeansannetas, président. – La sénatrice Christine Lavarde souhaiterait des précisions sur les relations entre les SCA et les sous-concessionnaires présents le long des autoroutes.

M. Arnaud Quémard. – Nous procédons aux choix de nos sous-concessionnaires à l'issue d'appels d'offres publics. Les règles applicables à ces appels d'offres sont proches de celles qui régissent les marchés publics. L'approbation du concédant est nécessaire et l'Autorité de régulation des transports (ART) effectue un contrôle de la procédure suivie. Les relations avec le sous-concessionnaire sont ensuite prévues par un cahier des charges. Le sous-concessionnaire investit dans ses installations commerciales. Il bénéficie en général d'une part de rémunération fixe et d'une part variable en fonction de son chiffre d'affaires.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Avant de terminer cette audition, je souhaiterais revenir sur vos chiffres pour 2020. Quel impact pour Sanef ? Une baisse du chiffre d'affaires de 30 % est-elle plausible ? Combien de temps faudra-t-il pour retrouver le trafic antérieur à la crise ? Faudra-t-il plus de temps pour les poids lourds ?

M. Arnaud Quémard. – Sur les cinq premiers mois de l’année 2020, soit jusqu’à fin mai, le trafic a reculé de 36,5 % par rapport aux cinq premiers mois de l’année 2019. Notre chiffre d’affaires 2020 devrait reculer de 24 % par rapport à celui de 2019.

Chaque crise est différente mais pour celle-ci nous constatons une reprise lente du trafic. La météo était correcte le week-end dernier mais nous avons constaté un trafic des véhicules légers en retrait de 16 % par rapport aux chiffres de l’an dernier. Le télétravail a l’air de s’installer durablement et nous constatons pour le moment que nous n’avons retrouvé que 60 % des trajets domicile-travail. Les étrangers ne vont pas venir massivement en France cet été pour les vacances. Les Français seront plus nombreux à rester en France mais les inconnues sont nombreuses... Nous pensons que le trafic sera encore en retrait de 5 % en 2021 par rapport à 2019. Le creux de trafic va rester important et les écarts se creuser par rapport aux projections initiales.

En 2008, la crise économique avait surtout provoqué une baisse du trafic des poids lourds. La crise économique attendue à partir de l’automne devrait de nouveau impacter fortement ce trafic puisque l’élasticité est quasiment de 1 entre la croissance économique et la progression du trafic poids lourds.

M. Éric Jeansannetas, président. – Je vous remercie.

La réunion est close à 17 h 55.

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

Mercredi 24 juin 2020

Audition de Mme Elisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire et directrice du cabinet de Mme Ségolène Royal, ministre de l’écologie, du développement durable et de l’énergie, en 2014-2015

- Présidence de M. Éric Jeansannetas, président -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

M. Éric Jeansannetas, président. – Nous poursuivons nos travaux aujourd’hui avec Madame Elisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire. Madame la Ministre, les transports, qui font partie de votre portefeuille ministériel, et singulièrement les infrastructures autoroutières, qui nous intéressent dans le cadre des travaux de notre commission d’enquête, sont au cœur de vos activités professionnelles, en qualité de conseiller de plusieurs ministres puis de ministre en charge de ce secteur, sans oublier la direction des concessions d’Eiffage, l’un des principaux opérateurs en la matière.

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, Mme Elisabeth Borne prête serment.

Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire. – Le sujet des relations entre les sociétés concessionnaires d'autoroutes et l'État n'est pas nouveau et le Sénat s'y intéresse depuis longtemps. Nous avons eu l'occasion d'échanger l'année dernière dans le cadre de l'examen de la proposition de loi relative à la nationalisation des autoroutes. Les concessions autoroutières, autorisées par la loi du 18 avril 1955, ont contribué à développer un réseau de routes à haut niveau de service et de sécurité pour l'utilisateur. La France dispose d'un réseau de plus de 9000 kilomètres de voies concédées. Lors de l'émergence de ce modèle, nous avons un retard en termes d'équipements, la voiture était le moyen de transport privilégié et les considérations environnementales n'étaient alors pas centrales. Les sociétés autoroutières étaient pour l'essentiel publiques et leurs bénéfices permettaient de développer les investissements dans les transports. Par ailleurs, la durée des concessions était initialement d'une trentaine d'années, puis nous avons recouru à l'adossement pour créer des liaisons interurbaines moins rentables. Bien que bénéfique pour l'aménagement du territoire, l'adossement a eu pour effet de doubler la durée des concessions par rapport à celle prévue dans les années 1960. Historiquement, les sections à péage étaient loin des agglomérations et servaient aux trajets occasionnels des particuliers et aux transports de marchandises sur longues distances. Du fait de l'extension des agglomérations et des changements de mode de vies, beaucoup de Français utilisent désormais l'autoroute pour leurs déplacements quotidiens, ce qui pose la question de l'acceptabilité du modèle du péage pour ce type de trajet. Dans le même temps, le modèle d'une infrastructure financée entièrement par l'utilisateur a un avantage, car l'acceptabilité de l'impôt est elle aussi discutée.

La décision de la privatisation en 2005 a, par construction, privé l'État des dividendes qui étaient jusque-là affectés aux investissements dans les infrastructures de transport. On peut s'étonner que cette évolution n'ait pas été précédée d'une révision des contrats. Contrairement à ce que l'on observe généralement dans les actifs régulés, ces contrats ne font en effet pas l'objet d'un recalage périodique de la rentabilité entre le concédant et les sociétés concessionnaires. Ils ont été conclus entre les sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroute (SEMCA) et l'État, mais régissent aujourd'hui des relations avec des groupes privés cotés dont la logique est différente. Cela explique les questions récurrentes sur le déséquilibre entre concédant et concessionnaire. Ce modèle a toutefois évolué vers une plus grande transparence sous l'effet des travaux de l'Autorité de la concurrence.

Nous sommes aujourd'hui à dix ans de la fin des premiers contrats de concessions historiques et il est légitime de penser à l'après. Si nous voulons conserver un modèle concessif, il faudra introduire des clauses de revoyure, comme pour les autres actifs régulés, afin de s'assurer de l'absence de surrentabilité. Il faut également un régulateur fort. Je plaide, en tant que ministre de la transition écologique et solidaire, pour que les sociétés concessionnaires accompagnent le développement des mobilités propres sur leur réseau, par l'implantation de bornes de recharge et en incitant les usagers au covoiturage ou aux véhicules propres.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – J'aurai deux séries de questions. Tout d'abord, votre parcours nous intéresse à un triple titre : chez un concessionnaire, puisque vous avez travaillé pour le groupe Eiffage, comme directrice de cabinet de Mme Royal et enfin comme ministre de tutelle. Vous aviez par ailleurs commencé votre carrière professionnelle à l'Équipement. Pensez-vous que ce type de parcours pour un fonctionnaire soit une bonne chose ? Cela devrait-il évoluer ?

Ma deuxième question porte sur le gel des tarifs autoroutiers pour 2015. Comment cette décision a-t-elle été prise, sachant que les contrats prévoient des augmentations chaque année ? Le Premier ministre ou la ministre en charge à l'époque ont-ils pris cette décision ? Quelle en était la motivation ?

Quel a été votre rôle dans la négociation du protocole de 2015 et du plan de relance autoroutier ? De quelle façon Mme Royal a-t-elle été informée des discussions avec les SCAA ? Considérez-vous que ce protocole était une bonne affaire pour l'utilisateur et pour l'État ?

Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire. – Pouvez-vous reformuler votre première question ?

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Que vous inspire le fait de travailler dans un groupe dont les filiales avaient des contrats avec l'État, puis de vous trouver ensuite en position de tutelle ?

Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire. – Il y a des règles en matière de conflit d'intérêts. J'ai travaillé chez Eiffage de 2007 à 2008, puis je suis intervenue en tant que directrice de cabinet de Mme Royal de 2014 à 2015 et j'ai pris des fonctions de ministre en 2017. On ne peut pas passer sans délai d'un poste à l'autre et cela me semble raisonnable. Cependant, il est important que les personnes exerçant des postes à responsabilité aient une vision de comment cela se passe ailleurs. J'apprécierais que les fonctionnaires de mon ministère, qui ont vocation à échanger avec des entreprises ou des collectivités, n'aient pas seulement un parcours au sein de l'administration d'État. Occuper des postes diversifiés permet de créer de la fluidité et de mieux comprendre ses interlocuteurs, tout en tenant compte des règles qui doivent s'appliquer.

Le gel des tarifs est une décision prise par Ségolène Royal. La question des tarifs revient régulièrement, et l'on préférerait souvent pouvoir s'affranchir des contrats à ce sujet. C'est ce que la ministre de l'époque avait décidé de faire. Mais les contrats s'appliquent dans un État de droit. Si l'application des contrats était aléatoire dans notre pays, peu d'entreprises viendraient s'installer en France. Le gel des tarifs a eu un effet boomerang pour l'utilisateur qui l'a payé par des augmentations ultérieures ; l'utilisateur n'est finalement pas gagnant. C'est le paradoxe des allongements successifs de contrats de concession : face à des contrats dont les clauses ont été conçues dans les années 1970, et prolongées d'avenant en avenant, céder à l'impulsion de ne pas appliquer les clauses d'augmentation de tarifs n'est pas dans l'intérêt des usagers.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Ségolène Royal a donc pris seule la décision de geler les tarifs, sans l'accord du Premier ministre ou discussion interministérielle ? Lorsqu'il y a un contrat, on l'applique. Qui a pris cette décision au sein du Gouvernement ?

Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire. – Il faut se remettre dans le contexte de l'époque, dans le cadre de tensions avec les concessionnaires liées à une succession de décisions dans les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires. Ces tensions ont été cristallisées par l'avis de l'Autorité de la concurrence évoquant une surrentabilité des concessions. Par ailleurs, au début du quinquennat précédent, la décision d'augmenter la redevance domaniale sans compensation avait conduit les sociétés concessionnaires d'autoroutes à soulever le risque d'un contentieux.

Le Président de la République de l'époque avait ensuite commencé la négociation d'un plan de relance autoroutier, négociations allongées par les notifications à la Commission européenne. Les relations entre l'État et les concessionnaires étaient particulièrement tendues, et un groupe de travail parlementaire avait été constitué pour déterminer si cette rente existait.

Des discussions avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes ont donc été engagées pour solder ces différents éléments ; la redevance domaniale débouchant potentiellement sur un contentieux avec les sociétés concessionnaires, la volonté du Président de la République de boucler le plan de relance dont les discussions avaient été engagées largement antérieurement, et cet avis de l'Autorité de la concurrence expliquant qu'il y aurait une surrentabilité des contrats. Dans ce contexte, la ministre de l'époque a pris la décision de geler les tarifs. . Céder à l'impulsion n'est pas dans l'intérêt des usagers. Votre question porte en creux sur l'organisation d'un gouvernement : celui-ci fonctionne soit par des réunions interministérielles dont le ministre porte alors la parole, soit parce qu'un ministre considère qu'il est de sa responsabilité de prendre une décision, le reste du Gouvernement en prend acte. C'est ce qu'il s'était passé à l'époque.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Sur votre rôle dans les négociations du plan de relance autoroutier (PRA), comment se sont passées ces négociations ? Comment la ministre était-elle informée ? Était-ce une bonne affaire pour l'État et les usagers ?

Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire. – Nous étions dans une situation très tendue avec les sociétés concessionnaires du fait des éléments que j'ai évoqués. François Hollande voulait faire aboutir les négociations. Il est apparu utile de trouver un chemin afin de solder les litiges en cours et de prendre appui sur l'opinion de l'Autorité de la concurrence, sur les travaux du groupe de parlementaires et sur les recommandations et les engagements pris auprès de la Commission européenne lors de la notification du plan de relance autoroutier. Ce protocole a été discuté avec le directeur de cabinet du ministre de l'économie de l'époque, moi-même, en tant que directrice de cabinet de la ministre, et Bruno Angles, que vous avez déjà auditionné et qui avait été désigné par les sociétés concessionnaires. Dans la foulée de cet accord dans le cadre de la loi dite « Macron », une autorité de contrôle des concessions autoroutières a été mise en place, disposant d'un pouvoir d'avis public sur les projets de contrats et d'avenants et sur la rentabilité du secteur autoroutier en général. Cette autorité, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), devenue l'Autorité de régulation des transports (ART), possède également un pouvoir de contrôle des marchés passés par les autoroutes.

Ce protocole est le fruit d'un processus de rééquilibrage des relations entre l'État et les concessionnaires, qui a été compliqué par la décision du gel des tarifs intervenue au milieu de sa discussion. Le bilan du protocole est sans conteste positif, car il a permis d'éviter des litiges qui auraient été forcément défavorables l'État. Mais il n'a pas pu empêcher le report du gel des tarifs en 2015 par des hausses de tarifs jusqu'en 2023. Lorsqu'on s'exonère de l'application d'un contrat, il faut également en tirer les conséquences. Autre effet positif du protocole, au cours de la négociation du plan d'investissement autoroutier en 2018, nous avons pu nous appuyer sur l'avis obligatoirement sollicité de l'Arafer, ce qui a permis de revoir à la baisse les conditions financières du plan.

Le protocole contenait des avancées importantes, notamment l'insertion d'une clause de plafonnement de la rentabilité permettant de réduire la durée des concessions en cas de surprofits, l'absence de compensation de la taxe finançant l'Arafer, le versement d'une contribution des sociétés concessionnaires d'autoroutes, la mise en place de mesures

commerciales ciblées pour favoriser le covoiturage et l'utilisation des cars dits « Macron », enfin la possibilité pour l'État d'assister au conseil d'administration des sociétés.

L'objectif de ce protocole, qui était de solder les litiges en cours et de permettre un premier rééquilibrage des contrats, a été atteint.

Quant à savoir si Ségolène Royal a été informée, la ministre suivait de près ses dossiers. Je vous confirme qu'elle en était informée et qu'elle a même pris en main la finalisation de la négociation avec les sociétés concessionnaires.

M. Éric Jeansannetas, président. – Vous avez évoqué un déséquilibre dans la relation contractuelle entre le concédant et les concessionnaires. Pouvez-vous préciser ? Les concessionnaires ont le sentiment que ce déséquilibre est en faveur du concédant.

Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire. – Imaginez ce qu'est la gestion d'actifs aussi importants, en volume et dans le quotidien des Français, sur la base de contrats conçus dans les années 60 et 70. Cette pratique de d'adossment et de prolongement par avenants, qui permettait de mener des travaux sans ouvrir de crédits budgétaires, conduit à exécuter aujourd'hui des contrats qui ont été conclus à cette époque. En tant que présidente-directrice générale de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), j'ai pu négocier des délégations de service public au travers de contrats permettant à l'autorité organisatrice d'obtenir des clauses de rendez-vous. Les contrats tels qu'on les passe aujourd'hui donnent beaucoup plus de leviers au concédant, et permettent par exemple de réexaminer tous les cinq ans la rentabilité des contrats et au besoin d'assurer qu'elle n'excède pas celle prévue initialement.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Il y a eu des améliorations sensibles, tenant compte des expériences passées, dans le suivi et dans l'établissement des nouveaux contrats depuis 2015. Sur le protocole de 2015, êtes-vous d'accord avec le chiffrage effectué par l'ART sur le fait que les usagers auront payé au travers des suraugmentations de 2019 à 2023, pour compenser le gel des tarifs de 2015, 500 millions d'euros de plus que ce qu'ils auraient payé si les augmentations étaient restées celles initialement prévues ? Par ailleurs, avez-vous souvenir de la façon dont s'est déroulée la négociation des taux d'actualisation ? L'État proposait à l'époque un taux d'actualisation de 6,8 %, alors qu'un taux de 8 % plus favorable aux sociétés concessionnaires figure dans le contrat. Vous nous dites que le protocole a été favorable à l'utilisateur. Pourquoi a-t-il donc été maintenu secret ? Il n'a été rendu public que deux ou trois ans plus tard, à la suite de procédures contentieuses. Enfin, après avoir tiré les leçons du passé, comment peut-on préparer l'avenir ? Si les concessions se terminaient dans trois ans, quelles seraient vos préconisations pour la gestion et l'exploitation de ce réseau autoroutier et pour préparer ce renouvellement ?

Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire. – On peut supposer que le calcul de l'ART est le bon. Le bénéfice des hausses effectuées après le gel est rapporté à la situation initiale en tenant compte d'un taux d'actualisation. Les usagers payent donc finalement plus. J'ai eu ce débat en tant que ministre des transports, alors que certains élus demandent aujourd'hui un gel des tarifs, voire la gratuité. Ce n'est possible que si les sociétés concessionnaires décident de renoncer à leurs droits, ce qui est rare, y compris vis-à-vis de leurs actionnaires. Mais le droit des contrats implique que lorsqu'on prend quelque chose, on en cède une autre. Les décisions unilatérales, si elles peuvent être valorisantes politiquement, sont contreproductives dans la durée.

Les débats autour du taux d'actualisation peuvent être infinis. Si le concédant souhaite un taux le plus bas possible, les sociétés concessionnaires d'autoroutes indiquent qu'il leur faut couvrir les risques auxquels elles sont exposées. Les conditions financières doivent être prises en compte. Le point d'atterrissage était sans doute à mi-chemin entre ce que préconisait l'administration et ce que recherchait le concessionnaire. Ce taux a pour ailleurs été validé par la Commission européenne au titre du respect des règles des concessions et des règles encadrant les aides d'État qui limitent les avantages accordés à une entreprise. Dans le programme d'investissement autoroutier, nous avons fait baisser le taux envisagé sous le précédent quinquennat en nous appuyant sur les avis de l'ART. Cela montre tout l'intérêt d'une autorité de régulation puissante. Les taux d'actualisation ne sont pas une science exacte. Par ailleurs, je souligne que la validation du taux par la Commission ne m'offrait pas une marge de négociation très large pour baisser le taux en jouant sur la crainte d'un rejet de la Commission européenne.

Je ne peux pas vous répondre sur le secret du protocole. Ce n'est pas moi qui ai empêché sa publication, car cela peut créer de la crispation. Le ministère de l'économie était réticent à le publier du fait de son caractère de protocole transactionnel. Il a d'ailleurs été transposé dans les contrats de concessions qui sont, eux, parfaitement publics. Je comprends la crispation que ces motivations juridiques ont pu provoquer.

Sur la préparation de l'avenir, tout dépend si l'on juge utile le modèle concessif, ou si les services de l'État reprendront en direct la gestion des autoroutes. Le recours à ces sociétés a permis d'avoir un niveau de service échappant aux régulations budgétaires, et un réseau financé par l'utilisateur mieux entretenu que le réseau non concédé. Ce modèle me semble présenter un intérêt. Les contrats futurs seront très différents. Lors de la conclusion initiale des contrats, les concessionnaires ont pris un risque trafic. Le réseau est aujourd'hui mature, et le contrat devrait davantage ressembler à un contrat de partenariat ; je ne vois pas l'intérêt de rémunérer un risque trafic aujourd'hui limité. Cependant, le risque trafic s'est matérialisé pendant la crise de 2008 où le trafic poids lourds a chuté dans des proportions considérables et se concrétise violemment aujourd'hui. Le risque trafic n'est donc pas un concept. Un contrat de partenariat avec des engagements appliquant davantage le principe du pollueur-payeur me paraît une piste à creuser, en tenant compte de l'acceptabilité auprès des usagers. Aujourd'hui des centaines de milliers de citoyens empruntent des trajets à péages pour se rendre au travail. Il faut prendre en compte ce paramètre.

M. Éric Bocquet. – J'ai été contacté par votre cabinet qui voulait savoir quels types de questions je comptais vous soumettre. Dans la mesure où vous êtes entendue par une commission d'enquête, j'ai été surpris par cette démarche que j'ai trouvée déplacée.

Avec le recul de quatorze années, considérez-vous que la privatisation a été une bonne affaire pour l'État et les citoyens, du point de vue financier, de la qualité du réseau, de la transparence et du service à l'utilisateur ? La gestion par des acteurs privés n'est pas un modèle absolu. En Grande-Bretagne, les autoroutes sont gérées par une entité publique financée par l'impôt. La concession est un choix politique.

Concernant votre *curriculum vitae* qui est foisonnant, j'ai été interpellé par votre année passée comme directrice des concessions du groupe Eiffage entre 2007 et 2008. Quelles étaient vos fonctions et vos missions ? Pourquoi en être partie si rapidement ? Sans vous faire de procès d'intentions, mais si d'aventure Eiffage était candidat à la concession d'Aéroports de Paris (ADP), quelle pourrait-être votre position ? N'y a-t-il pas là un risque de conflit d'intérêts ?

Les recommandations de l’Autorité de la concurrence, formulées dans son avis de 2014, ont-elles toutes été mises en œuvre ?

Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire. – Je suis désolée que vous ayez été choqué, mais nous évoquons des sujets anciens. La question de mon cabinet avait pour but de vous apporter des réponses précises. En tant que ministre de la transition écologique, mon agenda est bien rempli. Je ne peux vous répondre à brûle pourpoint sur des sujets d’il y a dix ou quinze ans.

Je ne suis pas la mieux à même pour juger de la privatisation. Ce n’est pas mon ministère qui a porté la privatisation des sociétés autoroutières. Le ministère des finances pourrait vous indiquer si les recettes qui ont été retirées étaient à la hauteur de la valeur des actifs. Je ne dispose ni des analyses de l’époque, ni des calculs que l’on pourrait faire aujourd’hui.

Au-delà d’une bonne affaire, dans le principe cela n’a pas été une bonne idée. Le code de la voirie routière dispose que l’utilisation du réseau routier est en principe gratuite, avec des exceptions sur des sections à péage. Le péage sert à développer et entretenir les infrastructures mais aussi à assurer une rentabilité à la concession. Les usagers seraient plus convaincus de l’intérêt du péage si, comme c’était le cas à l’époque, il finançait des investissements, par exemple dans le transport ferroviaire. Ne pas changer les contrats avant de changer les actionnaires des sociétés concessionnaires a été une erreur. Nous aurions dû revisiter ces contrats avant la privatisation, pour mieux les verrouiller. Nous aurions sans doute eu moins de recettes, mais cela aurait limité les débats ultérieurs sur les surprofits des sociétés concessionnaires.

S’agissant de la qualité du réseau et du service rendu aux usagers, cela n’est pas critiquable. Notre réseau est bien entretenu et de bonne qualité. Je souhaiterais que nous ayons des aires de services de cette qualité sur le réseau non concédé.

Sur mon passage chez Eiffage, on peut considérer qu’il y a deux mondes, celui de l’administration d’État et celui de l’entreprise. Ce n’est pas ma vision. Des délais de passage de l’un à l’autre sont prévus par les textes et il faut les appliquer. Pour la mise en concession de la route Centre Europe Atlantique, je me suis tournée vers la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui a indiqué que compte-tenu du délai passé, cela ne constituait pas un conflit d’intérêts. Des fonctions ne marquent pas à vie. Après plus de dix ans, on peut retrouver son indépendance de pensée.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Pourquoi en êtes-vous partie si rapidement ?

Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire. – Je suis partie du fait d’un désaccord stratégique avec le président de l’époque qui s’est alors séparé de son directeur général dont il a repris la fonction.

M. Alain Fouché. – Étant dans la majorité présidentielle au Sénat en 2005, nous n’étions pas informés de toutes les conséquences de la privatisation. C’est une erreur majeure de M. de Villepin pour obtenir des rentrées d’argent. Je connais bien la ministre. Doit-on avoir des gens qui dirigent la France et qui n’ont aucun lien avec le privé, aucune notion du territoire ou de l’entreprise ? Dans le département de la Vienne où Mme Borne était préfète, son expérience du public et ses contacts nous ont aidés à réaliser un Center Parc. Il faut des

gens qui connaissent le territoire. Quant à Mme Royal, elle décidait souvent seule : c'est dans son caractère. Enfin, pour l'avenir, avons-nous une idée des coûts globaux que représente l'allongement des contrats?

M. Éric Jeansannetas, président. – Madame la ministre n'est pas remise en cause dans sa probité et son honnêteté et nous connaissons ses états de services.

Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire. – J'ai beaucoup appris en tant que préfète de Poitou-Charentes. Le patrimoine des concessions autoroutières sera une richesse quand l'État en reprendra la propriété. Ce patrimoine de 150 milliards d'euros est considérable. L'enjeu est celui des moyens que l'on consacre au pilotage des concessions. En Angleterre, il y aurait beaucoup plus de fonctionnaires et d'experts extérieurs. Le recours à un régulateur vient compléter utilement les ressources consacrées à suivre l'économie des contrats. Si le président de l'ART a demandé plus de compétences en des termes blessants pour les fonctionnaires de mon ministère, je tiens à dire que nous avons des agents de grande qualité. Ils pourraient être plus nombreux et disposer de plus de moyens.

M. Olivier Jacquin. – Votre réponse sur l'épisode de 2015 me laisse sur ma faim. J'attendais des précisions sur les enjeux des négociations, des rapports de force et des arbitrages finaux. En tant que commission d'enquête, nous avons droit à des détails sur le déroulement de cette discussion.

Dans une dimension prospective, je suis effaré de la culture administrative française et de l'incapacité de l'administration française à opérer des contrôles efficaces et efficaces. Nous sommes face à un imbroglio de responsabilités. Au cours d'une négociation, la discussion passe d'un ministère à l'autre. Une responsable juridique de Bercy a indiqué que la puissance publique n'avait pas les capacités juridiques nécessaires au contrôle. Les archives de même ne sont pas gérées de manière consolidée. En face, les concessionnaires sont beaucoup mieux armés. La seule solution est d'externaliser ce contrôle à des autorités indépendantes. Je m'interroge sur la pérennisation des contrats sans faire au préalable évoluer cette culture du contrôle. Par exemple, l'état des lieux des concessions qui devait avoir été effectué ne l'a pas été.

Lors des discussions sur la loi d'orientation des mobilités, le député Djebbari avait repris l'idée d'un dispositif anticipant la fin des contrats en s'endettant pour financer les infrastructures de transports. Que pensez-vous aujourd'hui de l'avenir de ce dispositif? Comment faire pour que le droit des contrats soit respecté mais que l'intérêt général soit mieux pris en compte?

Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire. – Il est heureux que nous arrivions au terme de ces contrats. Face à des contrats aussi anciens, aussi nombreux et appuyés par des conseils que soient les agents du concédant, soit on considère qu'on peut ne pas les respecter, soit on finit par les appliquer. Ce constat est frustrant mais la réalité est là. Certes, on ne ferait plus les mêmes contrats aujourd'hui. Je pense qu'il faut arriver au terme de ces contrats, les solder et passer à autre chose pour ne pas traîner le péché originel de contrats trop anciens et passés initialement avec des sociétés publiques.

Je suis incapable de vous répondre sur la rentabilité, que ce soit celle de la concession sur toute la durée de concession, depuis la privatisation ou de la rentabilité des fonds propres investis par les sociétés privatisées. J'espère que l'ART pourra le faire.

L'Autorité de la concurrence que vous avez auditionnée a depuis reconnu que sa lecture à partir des excédents d'exploitation n'était sans doute pas la bonne méthode ; la rentabilité ne s'apprécie pas sur un an. Une fois dit cela, il faut rechercher différents indicateurs de rentabilité, et nous gagnerions à nous outiller davantage, même si les fonctionnaires font du mieux qu'ils peuvent, mènent des contrôles sur pièces et sur place ainsi que des audits.

M. Olivier Jacquin. – Je voudrais des précisions sur la négociation de 2015. Sur les moyens de contrôle, je vous ai interrogée sur le nombre d'agents que vous alliez recruter pour remplir votre rôle d'État stratège dans la loi sur le nouveau pacte ferroviaire. Je n'avais pas eu de réponse. Je n'accuse pas les fonctionnaires, je parle de la culture administrative française. Votre réponse me conforte dans l'idée que nous n'y sommes pas. Si on ne connaît pas la rentabilité, on ne peut pas concéder un objet dont on ne sait pas ce qu'il vaut.

Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire. – Ne me faites pas dire ce que je n'ai pas dit. Les contrats reposent sur des hypothèses de trafic, d'inflation et de taux d'intérêt. Lors des négociations, les fonctionnaires ont ces paramètres en tête et négocient avec des outils. Ces contrats, modifiés par avenants pour y ajouter des questions par sections par adossement, sont des monstres. Refaire l'historique de ces contrats est extrêmement compliqué et cette méthode n'est plus la bonne.

Concernant votre question sur la SNCF, je ne vois pas le rapport. SNCF Réseau est un monopole et les régions mettront en concurrence sous le contrôle de l'ART.

M. Éric Jeansannetas, président. – Concernant le contrat de 2015, que répondez-vous ?

Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire. – Je ne sais pas ce que vous attendez de ma réponse. Je vous ai indiqué les termes du débat sur le contentieux pendant, du fait de l'augmentation unilatérale de la redevance domaniale, du plan prévoyant des travaux et validé par la Commission européenne et du gel des tarifs. Le protocole a acté que le plan de relance allait être mis en œuvre dans les meilleures conditions possibles pour le concédant. Cela n'a pas été facile d'atteindre ces objectifs et d'obtenir le maximum en profitant de la pression de l'opinion, ce qui est le principe du versement volontaire accepté par les concessionnaires.

M. Éric Jeansannetas, président. – Depuis le début de nos travaux, nous avons le sentiment d'un rééquilibrage depuis 2015 sur la capacité de l'État à contrôler et évaluer le contrat. Il y a un avant et un après 2015 dans les relations contractuelles.

Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire. – C'est une bonne chose d'avoir introduit des clauses qui réduisent la durée du contrat si la rentabilité est plus importante que celle prévue. La création d'une autorité de régulation donne un appui pour mener des négociations. Mais il ne faut pas se tromper : son rôle n'est pas de juger de la pertinence d'un échangeur supplémentaire sur la base d'une doctrine plus sévère que celle élaborée par le Conseil d'État. Je défends les régulateurs ; dans le domaine de l'énergie par exemple, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) est un régulateur puissant et très précieux pour faire évoluer les tarifs et aider sur des appels d'offres, mais il est bien dans son rôle. Un régulateur doit s'assurer du bon équilibre des contrats.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Je suis sénateur de l'Essonne. Depuis vingt ans, en tant qu' élu local, nous trainons le sujet du péage de Dourdan. Ce n'est pas un péage, c'est

une tirelire qui rackette les usagers. Ce péage est le plus inique de la région parisienne et le plus proche de la capitale. Je dois dire que depuis vingt ans, vous êtes de loin celle qui a la vision la plus claire parmi tous les ministres que j'ai entendus, notamment grâce à votre expérience de préfet.

Vous avez cité les quatre principaux enjeux : l'acceptabilité du péage, l'absence de recalage périodique des concessions, la nécessité d'une régulation forte et la privatisation sans relecture des contrats qui a été une erreur majeure. On fustige l'administration, mais le sujet des privatisations est politique et non administratif. Ce n'est pas la faute de l'administration, mais du politique si les contrats n'ont pas été revus avant la privatisation.

Quelle serait l'architecture de cette régulation forte que vous appelez de vos vœux ? Proposeriez-vous une solution pour atténuer le racket du péage de Dourdan ? Je comprends qu'on doive respecter les contrats. Toutefois, alors que notre pays traverse une crise grave et tient à bout de bras des entreprises, on peut faire comprendre aux concessionnaires qu'en France on ne peut se servir du contribuable comme d'une vache à lait, ce qu'il est matin et soir à Dourdan.

Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire. – La régulation dépendra de la forme qu'on donnera aux contrats. Le modèle du contrat de partenariat, qui rémunère un service rendu sur la base d'indicateurs de qualité exigeants, me paraît intéressant. Cela ne veut pas forcément dire que les péages, qui peuvent être collectés pour le compte de l'État, seront supprimés. Compte tenu de la maturité du réseau, je ne vois pas l'intérêt de faire peser un risque trafic dans les prochains contrats. L'État étant son propre assureur, il a intérêt à assurer le risque trafic lui-même. Il existe d'autres solutions et d'autres modèles de contrats. En Allemagne, les contrats et les batteries de critères de qualité sont nettement plus riches que le niveau de contrôle qui est prévu dans nos contrats aujourd'hui.

Les barrières de péage ont été placées à une époque où les modes de vie et de déplacement n'étaient pas les mêmes. Le sujet que vous évoquez existe aux abords de métropoles. Un certain nombre de barrières de péage sont placées de telle sorte que l'utilisateur est contraint d'emprunter des sections à péage pour se rendre au travail. Il faut garder cette réflexion en tête pour l'avenir. J'avais demandé aux concessionnaires une réduction de 30 % pour ceux qui faisaient plus de dix allers-retours par mois. On pourrait imaginer des modèles dans lequel le trafic local ne payerait pas. Tous les pays européens sont confrontés à ce problème. La Commission européenne a fait des ouvertures en ce sens.

M. Éric Jeansannetas, président. – Le passage aux 110 km/h n'est-il pas un risque trafic ou un risque de renoncement au paiement ? Quel est votre regard sur cette proposition de la convention citoyenne ?

Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire. – Ne réduisons pas les propositions de la convention à ces quelques mesures. Après neuf mois de travail, ces 150 citoyens ont voulu porter une vision globale pour réduire d'au moins 40 % les gaz à effet de serre d'ici 2030. Ils ont mis cette proposition en avant car les études montrent que la réduction de la vitesse conduit à une réduction des gaz à effet de serre. Cette mesure a été votée à 60 %, ce qui peut paraître beaucoup mais est en deçà du taux habituel de 90 % ; cela montre qu'ils sont conscients qu'il y a un problème d'acceptabilité. Leur responsabilité est de faire des propositions fortes.

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) est en train de refaire le bilan, d'un point de vue environnemental. Il y a déjà beaucoup d'utilisateurs qui se déplacent sur le réseau routier gratuit.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Vous nous avez apporté des éléments de réflexion. Je voudrais insister sur la question des trajets professionnels contraints. Le péage de Dourdan est sans doute un des plus contestables de France à cet égard. Le concédant devrait discuter avec Cofiroute sur ce qui serait possible pour ne pas forcer les usagers à se reporter sur la RN 20 qui est très empruntée par les poids lourds.

Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire. – Je suis déçue par le nombre d'abonnés pour ce tarif réduit, actuellement limité à 100 000. C'est le seul cas où les sociétés concessionnaires ont fait un geste sans contrepartie, et elles peuvent peut-être aller plus loin.

M. Alain Fouché. – Je suis opposé aux 110 km/h car il n'y a aucune étude réelle et sérieuse sur les conséquences sur la pollution. Le Conseil général de l'environnement et du développement durable a publié récemment une étude qui dresse un bilan socio-économique très négatif, de l'ordre de – 550 millions d'euros, et le report sur le réseau secondaire engendrera une hausse des frais d'entretien du réseau national, de la pollution et des accidents. Par ailleurs, les autoroutes sont les axes où l'on dénombre le moins d'accidents et notre priorité doit rester la sécurité routière.

Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire. – Le Gouvernement est bien conscient de la sensibilité du sujet et garde en mémoire les 80 km/h.

M. Éric Jeansannetas, président. – Merci d'avoir répondu à l'ensemble de nos questions.

La réunion est close à 18 h 00.

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

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES 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 2 juin 2020

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La téléconférence est ouverte à 16 h 30.

**Audition de représentants de la direction générale de la santé du ministère des
solidarités et de la Santé (en téléconférence)**

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux par l'audition de représentants de la direction générale de la santé du ministère des Solidarités et de la Santé, dont :

- Mme Caroline Paul, cheffe du bureau « Environnement extérieur et produits chimiques » de la direction générale de la santé ;
- Mme Delphine Caamano, son adjointe ;
- M. Michel Rouge et Mme Stéphanie Loyer, chargés de mission au sein du même bureau.

Nous comptons sur votre audition pour nous éclairer sur le rôle du ministère des Solidarités et de la Santé dans la prévention des risques sanitaires liés à une pollution des sols d'origine industrielle ou minière, et sur son articulation avec le ministère de l'Écologie.

Il serait ainsi intéressant que vous reveniez sur les mécanismes mis en place pour traiter les alertes sanitaires en lien avec la pollution des sols, que ces alertes soient transmises par des associations de riverains, des élus locaux, des bureaux d'études ou les Dreal. Quel est le rôle, en particulier, des agences régionales de santé (ARS) et des agences sanitaires pour évaluer le risque sanitaire associé à une pollution des sols d'origine industrielle ? Quelle est leur articulation avec les services déconcentrés de l'État pour définir et mettre en œuvre des mesures de protection de la population ?

À cet égard, depuis une instruction du 27 avril 2017, des comités de coordination associant les Dreal et les ARS sont censés être mis en place par les préfets pour l'élaboration de mesures de gestion sanitaire : quel bilan faites-vous à ce stade de ces comités ? De la même manière quelle évaluation faites-vous des comités de suivi de site en termes de gestion du risque sanitaire ?

Enfin, est souvent revenue dans nos auditions la problématique des valeurs toxicologiques de référence pour évaluer la pollution des sols : trouvez-vous ce système satisfaisant à l'heure actuelle ? Quelles en sont les forces et les faiblesses en matière de prévention de l'impact sanitaire de la pollution des sols ?

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, Mmes Caroline Paul et Delphine Caamano, M. Michel Rouge et Mme Stéphanie Loyer prêtent serment.

Mme Caroline Paul, cheffe du bureau « Environnement extérieur et produits chimiques » de la direction générale de la santé. – L'occupation et l'exploitation des sols et sous-sols par l'homme depuis des millénaires ont généré une pollution dont nous n'avons pas toujours gardé la mémoire. Cette pollution devient problématique du fait de la croissance des populations qui tendent de plus en plus à s'installer et à vivre sur ces sols ou à proximité. Nous constatons donc des situations d'exposition de plus en plus fréquentes.

De ce fait, la gestion des sites et sols pollués et la protection de la santé des populations qui y vivent sont devenues une nécessité et une préoccupation croissante pour les acteurs en charge de la santé publique et de l'environnement, et même une question majeure de santé environnementale.

Parallèlement, l'augmentation des connaissances permet d'appréhender de mieux en mieux les effets, même si la part de questions non résolues reste majoritaire. Encore faut-il aussi passer de la connaissance à l'action publique, et le chemin n'est pas toujours simple.

Je vous propose de présenter les actions de la DGS dans ce domaine et la manière dont elle appréhende les expositions et leurs impacts sur la santé de la population afin de déterminer les mesures de protection et de prévention à mettre en œuvre.

Notre bureau « Environnement extérieur et produits chimiques » est chargé d'assurer la gestion et la coordination des situations de sites et sols pollués induisant des impacts sanitaires, et le cas échéant d'assurer un appui aux ARS dans le cadre de leur gestion des situations locales. Les actions du ministère de la santé qui concernent les aspects sanitaires interviennent toujours en complément de celles du ministère de la transition écologique et solidaire qui agira sur les aspects relatifs à la gestion des sols.

Notre bureau est composé de dix personnes réparties en trois pôles :

- pôle en charge des risques chimiques ;
- pôle en charge des risques physiques et émergents ;
- pôle en charge des risques liés aux activités humaines, qui gère la question des sites et sols pollués, ainsi que celles de la pollution de l'air extérieur, des déchets d'activité de soins...

Nous traitons une grande variété de sujets dont la plupart sont inscrits dans les plans nationaux Santé-Environnement (PNSE).

Le bureau travaille sur la question des sites et sols pollués en relation avec trois autres bureaux de la sous-direction : le bureau de l'eau, le bureau de l'alimentation et le bureau de l'environnement intérieur et de l'habitat. Les missions des trois pôles du bureau

sont soutenues par de grandes actions transversales indispensables à la gestion de l'ensemble des dossiers, notamment celui des sites et sols pollués. Les principales actions sont celles de la biosurveillance et de la coordination de la toxicovigilance.

La mise en œuvre du programme national de biosurveillance a été confiée à Santé publique France à la suite de la loi Grenelle de 2009. Plusieurs études ont été réalisées dans ce cadre, notamment l'étude Esteban et le volet périnatal de la cohorte Elfe gérée par l'institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm). Ces deux font suite notamment à une étude nationale Nutrition Santé de 2016 qui mesurait déjà l'imprégnation de la population française. Il s'agit donc de connaître les niveaux d'imprégnation moyens de la population française aux polluants les plus courants (métaux, pesticides, organochlorés), car les données ainsi obtenues permettent d'objectiver le cas échéant des sur-imprégnations notamment dans des situations de sites et sols pollués ou bien des situations accidentelles.

La coordination de la toxicovigilance assurée par les centres anti-poisons a été confiée à l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), ce qui a été confirmé par la loi de modernisation de notre système de santé en 2016. L'objectif de la toxicovigilance est de développer une compétence en toxicologie médicale qui soit mobilisable notamment en situation de crise tant au niveau local que national, et qui puisse permettre une évaluation de l'exposition des populations et des travailleurs *via* l'utilisation de produits chimiques dans la vie courante et sur les sites industriels. Nous reviendrons sur ces deux points gérés par le pôle en charge des risques chimiques du bureau et qui sont d'une grande importance pour la gestion des impacts sanitaires des sites et sols pollués.

Un troisième axe de travail plus récent est celui du développement d'une compétence médicale en santé-environnement et d'outils pour les médecins traitants. L'idée est que ceux-ci sachent prendre en charge les personnes exposées à certains risques environnementaux et à certains polluants. La toxicologie était jusqu'à présent peu enseignée dans le cursus universitaire des médecins généralistes, qui peuvent se retrouver désarmés lorsqu'ils doivent prendre en charge une situation individuelle d'exposition, *a fortiori* d'imprégnation voire d'intoxication. Or ce sont les médecins qui sont au plus près de la population qui auront à répondre aux questions posées par les personnes exposées. L'arrêté du 31 juillet 2019 a inscrit l'enseignement en santé-environnement dans la formation continue des professionnels de santé. Il s'agit de développer des outils servant de support à ces formations.

Nous allons décliner l'orientation n° 6 de l'arrêté du 31 juillet 2019 « prévention et prise en compte des pathologies imputables à l'environnement ». En matière de santé-environnement, nous sommes régulièrement confrontés à des incertitudes scientifiques, il s'agit de favoriser ou de commanditer des études permettant de lever le doute, au moins partiellement ou bien de mettre en évidence un risque et de le quantifier. Il s'agit de mieux interpréter les risques et de mieux les situer sur des échelles de risques relatifs liés à l'environnement.

L'environnement est en évolution permanente : les changements technologiques sont de plus en plus rapides et les risques induits ne sont pas nécessairement toujours maîtrisés. Il s'agit également d'exercer une veille sur les risques émergents qui résultent de ces évolutions. Ces risques émergents peuvent par exemple être le changement climatique, qui va probablement modifier et atteindre de façon radicale l'environnement et avoir notamment une action sur les sols, voire jouer un rôle dans la répartition des polluants, comme en cas

d'inondations. Il peut également s'agir de la prise en compte d'un nouveau polluant qui n'a pas été mesuré pour l'instant simplement par manque de connaissance sur sa présence ou ses impacts sanitaires potentiels. La non-observation d'un risque ne suffit donc pas pour conclure à la non-existence de ce risque. Dans ce champ-là, les travaux sont encore immenses à réaliser.

Enfin, selon les résultats des études, nous pourrions être amenés à faire évoluer les réglementations afin de réduire les expositions. Il est très clair que les textes réglementaires, notamment les instructions aux ARS pour ce qui concerne la direction générale de la santé, évoluent dès que possible, dès que les connaissances sont disponibles, en tenant compte du contexte européen et toujours en concertation interministérielle.

Nous travaillons essentiellement avec deux ministères sur cette question : celui de la transition écologique et solidaire et celui chargé de l'agriculture. Il convient de rappeler que la politique de gestion des sites et sols pollués est portée par le ministère de la transition écologique et solidaire. Ainsi, toute notre action s'inscrit dans le cadre de la méthodologie nationale de gestion de ces sites, portée par la direction générale de la prévention des risques, ce qui implique un travail étroit avec les services du ministère de l'écologie, chef de file. Par ailleurs, le ministère de l'agriculture est très concerné, du fait de la contamination des denrées végétales et animales en cas de pollution des sols. La direction générale de la santé (DGS) travaille donc étroitement avec les services concernés de ce ministère. Les expositions aux polluants sont à 80 % issues de l'alimentation et 20 % par d'autres voies - aériennes notamment.

La gestion des sites et sols pollués requiert une coordination permanente des échanges, un travail d'harmonisation des positions interservices, et des messages à porter. Il peut s'agir par exemple en interministériel d'une saisine commune d'agences sanitaires, de financer des études, d'élaborer une communication, de coordonner et réaliser des actions avec les différents acteurs concernés notamment les agences régionales de santé (ARS) et souvent sous pilotage du préfet. Cette communication se doit d'être transparente et proactive.

Un rôle important de la DGS est de travailler avec les agences sanitaires, qui constituent le deuxième grand groupe d'acteurs avec lesquels elles travaillent en permanence :

- l'ANSES, chargée de l'évaluation des risques en France conformément à ses missions définies par l'article L. 1313-1 du code de la santé publique. Elle apporte son concours par la fixation pour l'examen critique de valeurs sanitaires de référence pour les substances chimiques, de valeurs toxicologiques de référence, de valeurs sanitaires de l'air intérieur, de valeurs d'imprégnation biologique... ;

- Santé Publique France, conformément à ses missions définies à l'article L. 1413-1 du code de la santé publique, apporte son expertise dans l'analyse d'un signal, tel que l'investigation des suspicions de *clusters*, notamment ceux pouvant être en lien avec une pollution des sols, la réalisation d'études visant à vérifier ou caractériser l'impact de l'environnement sur la santé des populations (étude d'imprégnation, de faisabilité, de pertinence de mise en œuvre d'études épidémiologiques...) et d'études épidémiologiques, et enfin la définition d'indicateurs sanitaires pertinents à surveiller à proximité des sites et sols pollués ;

- le Haut Conseil de la santé publique (HCSP), qui a pour mission de fournir aux pouvoirs publics l'expertise relative à la gestion des risques sanitaires. Ses missions relèvent

de l'article L. 1411-4 du code de la santé publique. À ce titre, il peut proposer des valeurs repères d'aide à la gestion pour des polluants spécifiques, accompagnées de recommandations pour la définition et la mise en œuvre de mesures de gestion ;

- la Haute Autorité de santé (HAS) élabore des recommandations de bonnes pratiques pour les professionnels de santé, en application de l'article L. 161-37 du code de la sécurité sociale, particulièrement pour la prise en charge des personnes exposées et sur-imprégnées à des polluants donnés. Elle travaillera le cas échéant avec la société française de toxicologie qui regroupe la plupart des centres anti-poisons français.

La mobilisation et la coordination de l'ensemble des agences sanitaires nationales sur la question des sites et sols pollués a été impulsée par la DGS, grâce à un comité d'animation du système d'agences (CASA) prévu par l'article L. 1411-5-1 du code de la santé publique. Il s'agit d'une instance de travail collectif au plus haut niveau entre la DGS et les principaux opérateurs nationaux des politiques de prévention et de sécurité sanitaire.

L'inscription du sujet « sites et sols pollués » au CASA thématique du 15 juin 2017 a permis d'initier les actions et d'élaborer une première feuille de route inter-agences validée par tous les acteurs. Il s'agissait notamment d'établir trois axes de travail :

- un premier axe sur l'élaboration des valeurs de référence ;
- un deuxième axe sur la prise en charge médicale des personnes exposées ;
- un troisième axe concernant les retours d'expérience de l'ensemble des situations de sites et sols pollués sur lesquelles les autorités sanitaires ont déjà eu à intervenir.

Les différents ministères concernés sont invités à y participer le cas échéant. La question des sites et sols pollués a déjà fait l'objet de deux CASA, la troisième est prochainement prévue à l'été 2020, mais risque d'être reportée compte tenu de l'impact de la gestion de la crise liée à la covid-19 qui a bousculé les calendriers.

Si nous évoquons à présent le travail que nous réalisons avec les ARS, celles-ci gèrent d'elles-mêmes les situations de sites et sols pollués, les situations sanitaires et environnementales locales et toutes ne remontent pas au niveau de la DGS. Pour préciser le cadre des missions sur les situations de sites et sols pollués, la DGS a élaboré plusieurs instructions, dont la dernière est en date du 13 juin 2019 et décrit le processus de gestion des situations de crise locales.

Les ARS interviennent à plusieurs étapes de la gestion, avec l'appui le cas échéant d'experts. Elles évaluent la situation sanitaire des populations riveraines, généralement avec l'appui de la cellule d'intervention en région (CIRe) de Santé publique France, elles participent aux comités de coordination pilotés par le préfet, elles définissent et mettent en œuvre au regard des recommandations issues des différentes études une stratégie d'intervention qui passe souvent par l'émission de recommandations hygiéno-diététiques. Elles définissent également les modalités de prise en charge médicale individuelle le cas échéant. Enfin, elles assurent le suivi, la traçabilité et l'évaluation des mesures de gestion sanitaires mises en œuvre.

D'une manière générale, la DGS apporte un appui aux ARS dans la gestion sanitaire des sites et sols pollués de la manière suivante :

- en définissant le cadre des actions dans ce domaine en santé-environnement ;
- par la mise à disposition d'outils d'aide à la gestion, notamment *via* le réseau professionnel d'échanges en santé-environnement ;
- par la saisine ponctuelle des agences nationales d'expertise si la situation le justifie ;
- et d'une façon générale par un accompagnement de la gestion en situation de crise notamment.

Les travaux de la DGS consistent donc à développer des outils pour la gestion de ces situations de sites et sols pollués à destination des ARS et des médecins confrontés aux inquiétudes de la population, de soutenir les études de surveillance afin de disposer de valeurs repères de l'imprégnation de la population générale, notamment de s'assurer de leur financement, et d'élaborer à partir de travaux d'expertise des outils destinés aux médecins pour assurer le suivi des patients exposés, selon les polluants rencontrés.

D'une façon plus générale, notre programme de travail consiste à développer les compétences des médecins en toxicologie, coordonner les agences sanitaires, organiser des séminaires ou des échanges d'expériences, demander des retours d'expérience à Santé publique France, développer des outils de communication vers le public, car ces sujets sont difficiles à exprimer de manière non anxiogène.

Par ailleurs, la DGS réalise un travail au niveau international avec l'organisation mondiale de la santé (OMS) et a poussé à inscrire la gestion des sites et sols pollués dans les sept grands axes de travail définis par la déclaration de l'OMS d'Ostrava de juin 2017 sur la santé environnementale. On constate dans ce cadre que le sujet des sites pollués est partagé par tous : chaque pays possède une expérience dans ce domaine. L'Europe a financé un programme de recherche COST sur les sites et sols pollués, qui a été finalisé l'année dernière et qui a réuni près de 150 acteurs et agences européennes. Nous avons tous souligné la complexité du sujet sur le plan scientifique, partagé nos compétences et échangé sur les résultats et méthodologies appliquées. Santé publique France a été impliquée sur ce programme et celui-ci devrait se poursuivre, à la demande quasi unanime des États participants aux travaux de l'OMS en santé-environnement.

Au niveau européen, on peut signaler le programme de surveillance HBM4EU (« *European Human Biomonitoring Initiative* »), dans lequel la France est très impliquée. Les ministères de la santé, de la recherche et de l'environnement l'ont porté : plus de huit organismes français de recherche d'expertise y participent (centre nationale de recherche scientifique, Inserm, Santé publique France, ANSES, commissariat à l'énergie atomique et aux énergies renouvelables, institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles...) au sein d'un réseau national associé. Ce programme devrait nous permettre d'harmoniser nos pratiques de surveillance afin d'obtenir des résultats comparables entre pays, de permettre de mieux comprendre les sources et les différentes voies d'exposition aux polluants, les risques sanitaires qu'ils présentent, les pathologies associées et *in fine* de mieux les gérer.

En conclusion, le ministère de la santé porte quatre grands axes de travail :

- soutenir les travaux de recherche ;

- surveiller l'imprégnation de la population ;
- améliorer la formation des médecins en santé-environnement ;
- renforcer les communications auprès du public.

Une question complémentaire consiste à savoir comment renforcer la possibilité au niveau local de réaliser des études d'imprégnation en trouvant des modes de financement notamment dans les situations de sites orphelins. Selon nous, le coût doit logiquement être supporté par le pollueur selon le principe « pollueur/payeur ».

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Ma première question porte sur la surveillance épidémiologique des risques sanitaires liés à la pollution des sols. L'agence Santé publique France dispose justement de cellules d'intervention en région, les CIRe, qui se trouvent souvent dans les mêmes locaux que l'ARS. Ces cellules sont-elles mobilisées pour traiter les alertes sanitaires émises au niveau local, que ce soit par les élus ou les riverains, face à une pollution des sols ? Le positionnement de ces cellules auprès des ARS ne pourrait-il pas justement permettre de renforcer le lien entre l'analyse épidémiologique et la définition des mesures de correction sanitaire par l'ARS et la préfecture ?

D'une façon générale, quelles pourraient être les pistes d'amélioration pour renforcer, au niveau local le plus proche de la source de pollution, la réactivité du traitement des alertes sanitaires et la mise en œuvre de mesures de gestion du risque sanitaire ? À cet égard, quelle évaluation faites-vous du rôle de la commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement (CNDASPE) ? Cette commission est-elle saisie d'alertes sur des risques sanitaires liés à des pollutions des sols industrielles ou minières ? Si oui, comment ces alertes sont-elles traitées par la commission vers le ministère de la santé et les ARS ?

Je me permets également de revenir sur un enjeu de pollution chimique qui est revenu récemment sur le devant de la scène, notamment au travers d'un film sorti récemment et qui s'intitule « *Dark Waters* » : il s'agit de la pollution des eaux par les émissions industrielles de perfluorés, qu'on appelle aussi parfois les « PFAS » ou les « PFOS ». Il semble que l'ANSÉS avait fait une première évaluation de l'incidence de cette pollution en 2011. Le ministère des solidarités et de la santé continue-t-il néanmoins de suivre la problématique de la contamination des populations par des perfluorés notamment issus de la pollution de sols et des eaux souterraines ? Des mesures sont-elles envisagées pour maîtriser le risque sanitaire associé à ce type de pollution ?

Enfin, quelle évaluation faites-vous de la prise en compte de la prévention et de la gestion du risque sanitaire dans les diagnostics des sols et eaux souterraines réalisés par les bureaux d'études certifiés sur les sites des ICPE ? Le risque sanitaire, au même titre que le risque écologique, est-il suffisamment bien pris en compte ? La méthodologie employée par ces bureaux ou l'institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) pour effectuer les prélèvements de sols est-elle, selon vous, pleinement satisfaisante pour évaluer les risques sanitaires ? Il nous a en effet été suggéré que ces prélèvements étaient parfois imparfaits, car ils ne couvraient pas suffisamment toute l'étendue de la pollution ou qu'ils se limitaient à identifier certains polluants prédéterminés et pas d'autres.

D'autre part, concernant les polluants récurrents, comment assurez-vous une mission d'ensemble des enjeux sanitaires liés aux sols pollués en France ? La pollution au

plomb par exemple est récurrente sur le territoire français : existe-t-il un protocole national de gestion des pollutions au plomb qui intègre notamment la pollution sur les surfaces bétonnées ou les surfaces urbaines ?

Il est évident que l'échelon européen est une piste qui en matière de santé doit être exploitée dans toutes ses déclinaisons. Espérons que nous pourrions coordonner nos actions au plan européen, notamment en matière de pollution des sols et de pollutions environnementales et de suivi des sites industriels ou miniers.

Je viens du département de l'Aude, à une encablure de la vallée de l'Orbiel et je suis par conséquent extrêmement sensible à la question du suivi des sites en post-exploitation industrielle ou minière, car mêmes plusieurs années plus tard, au regard des risques climatiques auxquels nous sommes confrontés, les pollutions se déplacent et peuvent revenir sur le devant de la scène. Cela a une incidence particulière pour nos concitoyens qui sont très sensibles aux questions environnementales et de santé. Des familles s'installent sur de nouveaux sites, dont elles ne connaissent pas toujours l'historique. L'accompagnement des populations et des élus dans ce cheminement est majeur.

Mme Caroline Paul. – Concernant la surveillance épidémiologique, les CIRe et les ARS sont systématiquement mobilisées pour traiter les situations. Pour réaliser une étude épidémiologique, il est nécessaire de disposer d'un échantillon suffisamment important afin de pouvoir en tirer des conclusions exploitables. C'est rarement le cas dans des situations de sites et sols pollués, souvent locales. Nous avons demandé à Santé publique France de réaliser des études multicentriques permettant de prendre en compte l'ensemble des données existant sur les différents sites pollués afin d'en sortir les données d'impact sanitaire de ces expositions, que l'on connaît assez mal.

On peut constater des situations de sols fortement pollués, avec des concentrations très importantes, pour lesquels on ne constatera pas d'imprégnation de la population. Il existe également des situations dans lesquelles nous en constaterons. Nous n'avons pas encore suffisamment d'éléments pour comprendre ce qui a généré l'imprégnation ou pas (la biodisponibilité du métal, le type de sol...). Nous attendons beaucoup de ce retour d'expérience demandé à Santé publique France pour améliorer la prise en charge locale dans des situations sur la base de ces données.

La question des perfluorés est un des sujets de préoccupation de la DGS. L'Italie est très en avance sur le sujet, car elle a été impactée par une pollution aux perfluorés et elle a déjà engagé un important travail à cet égard. Ces polluants font partie de ceux qui sont suivis dans les études de biosurveillance nationale et pour lesquels nous disposons de données d'imprégnation que l'on peut comparer avec celles qui existent dans les autres pays et potentiellement dans une situation de pollution plus marquée au niveau local.

Concernant les polluants récurrents, et notamment le plomb, à la suite à l'incendie de Notre-Dame, nous nous sommes interrogés sur la pertinence de compléter les protocoles existants par un protocole de mesure sur les dalles et les sols les plus courants en ville (macadam des rues). Ce travail est en cours et devrait encore améliorer la méthodologie existante.

Mme Delphine Caamano, adjointe à la cheffe du bureau « Environnement extérieur et produits chimiques » de la direction générale de la santé. – La méthodologie employée pour réaliser les études, les évaluations de risque et l'interprétation de l'état des

milieux (IEM) a été récemment définie dans une instruction de la direction générale de la prévention des risques en 2017, qui actualise cette méthodologie initialement publiée en 2007. Le document est robuste et a bénéficié d'un retour d'expérience depuis 2007. Dans certaines situations, l'étude d'évaluation de risques a justifié des allers-retours et les ARS ont pu émettre des recommandations pour par exemple en étendre le périmètre, étendre la palette des polluants considérés... Nous avons tenu compte de ces éléments lorsque nous avons rédigé la récente instruction du 13 juin 2019. L'instance de concertation auprès du préfet recommandée dans ce cadre permet aux ARS d'apporter par anticipation toutes leurs connaissances des sites pollués afin que dès le démarrage de l'IEM, l'ensemble des éléments portés à la connaissance du bureau d'études puisse être pris en compte. Je souligne l'intérêt d'une concertation en amont impliquant notamment les ARS et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), qui peut également se faire en aval, une fois l'IEM restituée. Dans ce cas, l'ARS peut également être amenée à faire des observations sur ces documents.

Mme Caroline Paul. – S'agissant de la commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement (CNDASPE), nous n'avons pas du tout été associés à cette commission. Nous n'avons pas d'information à ce stade sur l'inscription des sites et sols pollués à son programme de travail.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – J'entends vos réponses et je suis très respectueuse des études et des concertations. J'ai abordé dans mon questionnaire la procédure d'alerte. Lorsque l'on se trouve devant un risque sanitaire majeur, qui se rappelle aux populations à l'occasion d'épisodes dramatiques - onze morts dus aux inondations chez nous -, tout un chacun avait totalement oublié l'exploitation des mines, car la région est devenue un pôle touristique avec ses châteaux cathares. Nous pensions que la pollution était contenue. Je comprends que vous deviez vous concerter aux plans national et européen, qu'il soit nécessaire de veiller au rendu, mais ne pensez-vous pas que l'enjeu de la réactivité soit important ? Lorsque je compare le degré de réactivité lié à l'incendie de Notre-Dame de Paris et celui constaté dans d'autres domaines, malgré les différentes commissions mises en place comme les commissions locales d'information (CLI), je m'interroge... Comment s'articulent les CLI et autres commissions en préfecture avec l'ensemble des organismes que vous avez cités ? Chacun décline son discours, dans des termes souvent inaudibles pour les personnes autour de la table et notamment les élus locaux. Lorsque l'exploitant est présent, la situation est plus facile à gérer. Mais lorsque l'activité industrielle ou minière a totalement cessé, qu'il n'y a plus d'exploitant, nous n'arrivons pas à avoir de réponse. On nous explique longuement qu'il n'y a pas de *ratio* suffisant et l'on comprend que rien ne se passe. Il est regrettable que la réactivité de la puissance publique se fasse sous la pression des parents qui décident de faire réaliser des analyses à leurs enfants atteints par l'arsenic chez nous.

Ne pensez-vous pas qu'à l'heure actuelle, au-delà de l'implication de tous les organismes que vous avez cités et de la bonne volonté de personnes qui ont envie de faire évoluer les choses sur le plan environnemental et de la gestion des friches, qu'il manque, comme c'est le cas dans les plans communaux de sauvegarde, un système permettant d'aller plus vite et de s'inscrire dans le principe de précaution ? Les populations sont amenées à se poser des questions : les bureaux qui interviennent sont qualifiés et certifiés, mais c'est le résultat qui compte. Lorsque la saisine se fait non pas à la lecture du compte rendu, mais sous la pression électorale ou des populations, cela pose question.

Vous qui êtes au cœur de ces problématiques de santé, ne pensez-vous pas qu'un correctif ou une amélioration des cadres législatifs soient nécessaires ? Vous avez parlé de

méthodologie, mais elle n'a pas valeur de circulaire ou réglementaire. Comment pouvons-nous perfectionner le système ? Nous sommes là pour essayer de clarifier ce système, qui est une véritable jungle. Les bureaux d'études, les organismes de santé... : chacun se renvoie la balle et l'on ne sait plus au final comment déterminer les responsabilités et comment déclencher l'action.

Mme Delphine Caamano. – Vous avez demandé en introduction de votre intervention comment se traitent les alertes. Au sein des ARS, un dispositif spécifique existe *via* les cellules régionales de veille, d'alerte et de gestion sanitaire (CRVAGS). Ce dispositif se décline en cellules départementales. Une organisation opérationnelle est bien prévue au sein des ARS pour traiter les alertes. Cette organisation a une mémoire au sein de la DGS, la sous-direction veille et sécurité sanitaire, chargée de recevoir et de traiter les signaux. Une organisation robuste existe donc tant au sein de la DGS que des ARS.

Vous avez cité différents exemples, comme l'incendie de Notre-Dame de Paris ou des situations de pollution de sols par des contaminants de type arsenic ou plomb. Il faut distinguer les deux natures de situation.

La première, comme celle de Notre-Dame, expose accidentellement les populations à des polluants non habituellement présents dans l'environnement (plomb, mélanges complexes issus des fumées d'incendie...). L'exposition est dans ce cas aiguë, immédiate et limitée dans le temps. Les manifestations sanitaires attendues sont liées à des effets aigus et sont sous la surveillance de Santé publique France qui a déployé des systèmes de surveillance syndromique. Ces systèmes consistent à examiner, au travers un certain nombre d'indicateurs régulièrement monitorés, si un infléchissement apparaît. Ces situations de crise sont traitées par les CRVAGS.

L'autre nature de situation concerne l'exposition à des contaminants chimiques au travers des sites et sols pollués. Dans ces situations, les populations sont exposées de manière chronique à des polluants également présents dans l'environnement, à des ordres de grandeur peu éloignés de ceux des polluants environnementaux. Cette pollution peut être remobilisée à l'occasion de crues, mais nous sommes confrontés à des effets sanitaires plus complexes à mettre en évidence, notamment parce que les personnes sont exposées par différentes voies d'exposition, que le temps de latence entre l'apparition des effets et l'exposition est long... Le cadre de gestion est donc différent : la prise en compte et les cadres de référence ne sont pas identiques entre ces deux types de situations.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Je comprends que les problématiques soient différentes, mais il est nécessaire de définir un *process* pour les populations. Nous devons connaître le *process* et savoir qui saisir en cas de problème. Vous parlez des CRVAGS déclinées au niveau départemental : si j'avais su qu'une telle cellule existait, je l'aurais immédiatement saisie. Il est nécessaire d'établir un protocole permettant de faire des saisines.

Je reste sur l'idée que pour bien évoluer ensemble, il est nécessaire de clarifier les rôles de chacun et les modalités de saisine de chacun. Ce n'est pas en empilant les études ni en superposant les organismes et les commissions ad hoc que nous sortirons les populations des situations qu'elles vivent et dont elles n'ont pas les clés, notamment les élus.

M. Laurent Lafon, président. – Nous éprouvons des difficultés à nous faire un avis tranché sur les valeurs toxicologiques de référence (VTR), qui ont le mérite d'exister. Elles sont certainement utiles d'un point de vue scientifique pour établir une « jauge », mais

elles n'apportent pas toujours une clarté en termes d'éléments pédagogiques pour les populations. Quel est votre point de vue sur ces VTR ? D'autres éléments doivent-ils être pris en compte ? Vous avez également la préoccupation de la communication et de la pédagogie via cette notion de pollution, comme ceci transparaît dans l'instruction de 2017. Les populations n'ont pas toujours la formation scientifique leur permettant d'apprécier à sa juste valeur la signification de ces chiffres.

Mme Caroline Paul. – Les VTR sont indispensables pour réaliser des évaluations de risque sanitaires. Ces références permettent de comprendre les situations et d'évaluer un risque. Cette notion de risque relatif est très complexe à exprimer notamment lorsqu'il s'agit d'un risque chronique, sur le long terme. Il est souvent théorique et je conviens qu'il n'est pas très concret pour les personnes exposées et qui souhaiteraient disposer de davantage d'éléments. À cet égard, un travail de pédagogie global est nécessaire : cela demande un minimum de connaissances scientifiques pour comprendre cette notion de risque, qui est complexe.

Vis-à-vis de la population, ces explications relèveraient d'études menées par des sociologues ou des spécialistes susceptibles d'appréhender les données scientifiques et de traduire les études de manière compréhensible pour la population. Dernièrement, la notion de « *cluster* », très utilisée pendant la crise de la covid-19, a déclenché des réactions de forte incompréhension dans la population. Les gens se sentent perdus face à ces terminologies de plus en plus diffusées *via* le rendu de ces études et qui sont difficiles à comprendre. Un des objectifs du PNSE 4 qui est en préparation est de donner des outils d'appréhension pour tout un chacun de ce qu'est le risque sanitaire lié à l'environnement.

Les VTR sont utilisées partout dans le monde (États-Unis, Allemagne...). La France, grâce à l'ANSÉS, s'est mise à niveau. La réglementation REACH (« *Registration, Evaluation, Authorisation and restriction of CHemicals* ») évalue à 30 000 substances chimiques sur le marché, pour lesquelles nous n'avons pas de VTR. 2 000 sont déjà disponibles. Les VTR sont des outils d'experts : il est nécessaire de travailler la traduction du résultat de ces expertises afin de les rendre plus compréhensibles. Les VTR sont élaborées dans le cadre d'une expertise collective indépendante par les agences. Elles ont une valeur scientifique intrinsèque et ne doivent pas être influencées par d'autres éléments industriels.

M. Laurent Lafon, président. – Le ministère de l'environnement avait engagé voici quelques années une démarche concernant les établissements accueillant des enfants (crèches, écoles) construits sur des sites pollués. Un travail d'inventaire et de recensement avait commencé, mais avait été interrompu. Quel intérêt portez-vous à ce genre d'étude sur le plan sanitaire ? Y-a-t-il matière à aller plus loin sur certains établissements pour lesquels les taux étaient élevés ? Y-a-t-il intérêt à poursuivre sur l'ensemble des établissements cet inventaire qui n'a pas été achevé ? Les premiers résultats connus ne devraient-ils pas inciter à aller jusqu'au bout de la démarche d'un point de vue sanitaire ?

Mme Caroline Paul. – Cette étude menée sur les établissements sensibles a été très intéressante, car elle a mis en évidence que l'on pouvait avoir quelques expositions dans certaines situations d'établissements construits sur d'anciens sites pollués. Tant le ministère de l'environnement que le ministère de la santé auraient souhaité pouvoir la poursuivre sur l'ensemble des établissements au niveau national. Ces études représentaient toutefois un énorme coût et la question budgétaire s'est posée et l'étude n'a pas pu se poursuivre sous sa forme précédente. Il serait intéressant de la poursuivre, mais en réfléchissant à une manière de

la soutenir impliquant une participation des collectivités concernées. Nous y avons réfléchi avec le ministère de l'environnement et des pistes peuvent être explorées.

M. Laurent Lafon, président. – Une réflexion est donc en cours entre les deux ministères pour examiner son éventuelle relance.

Les secteurs d'information sur les sols (SIS) sont une identification relativement nouvelle. Quel est votre regard sur la question des risques sanitaires liés à la pollution des sols à travers ces SIS ? Donner l'information brute sans y associer la pédagogie nécessaire n'ajoute-t-il pas de la confusion sur cette appréhension du risque, déjà complexe à maîtriser ?

Mme Delphine Caamano. – Les SIS sont un dispositif récent et il est difficile d'en dresser le bilan ou de prendre du recul sur sa mise en œuvre. Il s'agit d'une mesure de prévention, car c'est souvent la perte de la mémoire qui est mise en avant sur la question des sites et sols pollués. Ces pollutions sont parfois historiques et les SIS conservent la mémoire des pollutions, les portent à connaissance et garantissent qu'en cas de changement d'usage, un bureau d'études certifié réalise les diagnostics et prescrit les mesures permettant une compatibilité entre l'usage et le milieu. Cette mesure va dans le bon sens et allie à la fois l'aspect mémoriel et les éventuelles prescriptions données aux futurs aménageurs. L'adéquation de l'information avec la compréhension des personnes qui la reçoivent est une piste à explorer. Il paraît pertinent de s'entourer de compétences issues du domaine des sciences sociales pour transmettre ces messages de manière adéquate.

M. Joël Bigot. – Je suis décontenancé par cette audition. Je suis un élu amené à gérer des communes, des terrains pollués... J'entends vos propos et ne doute pas que nous avons affaire à des personnes très au fait des problèmes de santé. J'attendais toutefois des choses audibles et, à défaut d'être opérationnelles, qui nous permettent de construire une pensée et de faire des propositions. J'ai l'impression d'assister à une conférence universitaire, or nous sommes dans une audition sénatoriale composée d'élus.

Quelle est votre évaluation des normes actuelles : sont-elles suffisantes, sont-elles à la hauteur des enjeux de contamination de la terre, de l'eau et de l'air ? Quelle information peut-on distiller aux citoyens et aux élus locaux ? Il a été fait référence aux plans communaux de sauvegarde qui organisent une certaine opérationnalité. Nous avons besoin à l'issue de cette audition d'avoir à notre disposition un certain nombre d'éléments que nous pourrions intégrer dans une réflexion permettant de répondre à la difficulté liée à la pollution des sols. Nous sommes confrontés à des enjeux transversaux de population, de consommation de terres agricoles, de dispersion potentielle des polluants renforcée par les accidents climatiques... Quelles actions prévisionnelles pourrions-nous mettre en place ? Pourriez-vous nous proposer des pistes de réflexion à intégrer de manière pragmatique ?

Mme Caroline Paul. – Il y a encore beaucoup de choses à faire. Nous sommes encore dans l'amont de la procédure relative à l'évaluation, l'apport de données scientifiques, l'apport d'outils pour ceux qui vont intervenir sur site pour évaluer le risque pour la population. Les risques ne sont pas forcément d'origine industrielle, certains ont une pollution intrinsèque. Il faut savoir dans quel milieu on vit et comment on vit avec son environnement.

Nous examinons avec les ARS quelles recommandations hygiéno-diététiques faire aux populations pour qu'elles s'adaptent à leur environnement extérieur et aux expositions. Nous avons saisi le HCSP à cet égard et devrions recevoir prochainement un rapport permettant d'obtenir des conseils pratiques et pragmatiques pour les populations. Il existe des

moyens simples, pratiques pour éviter les expositions aux poussières, les problématiques de pollution de l'air...

Nous sommes bien conscients du fait que les élus ont besoin d'outil. Nous avons l'intention d'inscrire cette thématique au programme des villes « Santé et Territoire » de l'OMS (70 villes et collectivités), avec lesquelles nous avons travaillé sur les questions de mobilité activité, de pollution de l'air, de santé climatique... Ce programme produit des outils de formation, d'évaluation de situation, de gestion locale... Nous croyons beaucoup en cette approche, qui se déroule bien. Un certain nombre de choses se font *via* le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), nous produisons et transmettons des informations. Des formations permettent de gérer ces questions de santé environnementale. Il faut avoir en tête que les sites et sols pollués ne sont qu'une source d'exposition, à rapprocher de l'ensemble des expositions environnementales (air, eau...). Les élus doivent pouvoir avoir conscience de ce que sont les déterminants de santé (mobilité, alimentation...). Nous allons développer avec le HCSP des recommandations hygiéno-diététiques qui seront un bon support d'information et d'éducation.

M. Laurent Lafon, président. – Dans votre propos liminaire, vous avez évoqué la question du financement des études au niveau local, lorsqu'une pollution est identifiée et lorsque le pollueur n'est plus solvable ou n'existe plus. Je suppose que le problème se pose maintenant et n'existait pas auparavant. Cela est-il lié à des diminutions de crédit au niveau des agences et des ministères ?

Mme Caroline Paul. – Les ARS sont confrontées à un besoin d'évaluer au mieux l'exposition de la population et doivent pour cela réaliser des études d'imprégnation au niveau local. Il faut également que la population accepte d'y participer. C'est le cas dans un certain nombre de situations, mais pas dans toutes : nous menons un travail pour rendre les mesures d'imprégnation, les prélèvements et les analyses remboursables ou pris en charge par la sécurité sociale. C'est le cas de l'imprégnation au plomb et devrait l'être pour l'arsenic et le cadmium. L'indemnisation de ces études a un coût important. Elles sont pour le moment financées au cas par cas par le fonds d'intervention régional (FIR) des ARS. Pourquoi ces études seraient financées par le FIR et non par le pollueur qui est à l'origine de l'exposition ? Lorsque les pollueurs sont identifiés, il semble naturel qu'ils soient sollicités pour financer ces études d'imprégnation, qui participent à la gestion de la situation sanitaire. Nous rédigeons des projets dans ce sens, cela n'est pas simple et demande un travail législatif.

M. Laurent Lafon, président. – Quel est l'ordre de grandeur du volume de dossiers relatifs aux sites pollués qui arrivent à la DGS ?

Mme Caroline Paul. – Il est très variable selon les années : il s'agit de quelques dossiers par an, sachant que les ARS en gèrent également elles-mêmes. Nous avons pour cette raison demandé à Santé publique France, qui voit passer quasiment tous les dossiers car les CIRe sont systématiquement impliquées dans la gestion de ces situations, de réaliser un retour d'expérience sur l'ensemble des situations de sites et sols pollués prises en charge par les ARS.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – J'espère que la cellule de coordination « CASA » dresse des pistes d'avenir concrètes pour faire évoluer les dossiers. Concernant les VTR, chaque chose a son contre-exemple. Lorsqu'il y a eu une *quasi*-unanimité pour dire que les VTR n'étaient pas assez connues dans le cas d'enfants touchés par la pollution à l'arsenic en masse et que rien ne devait être fait, la HAS a considéré qu'il fallait néanmoins faire un

dépistage de ces enfants après que des familles l'ont fait. Lorsque le rendu scientifique ne peut pas être corroboré, la décision a tranché en faveur de la précaution. Parfois, le principe de précaution et le bon sens pallient le fait de ne pas avoir le nombre voulu de cas pour baser l'étude sur un échantillon ayant une valeur scientifique. Quand on est dans l'urgence, le bon sens doit accompagner au mieux les missions qui nous sont confiées. Nous sommes tous là pour veiller à la bonne santé de nos concitoyens. Toute certitude se voit infliger une autre analyse que celle portée par les spécialistes.

M. Laurent Lafon, président. – En l'absence d'autres questions, je vous propose de mettre fin à l'audition et vous souhaite bonne soirée.

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 téléconférence est close à 18 h 00.

Mercredi 17 juin 2020

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La téléconférence est ouverte à 16 h 45.

Audition de MM. Patrick Viterbo, président, et Abdelkrim Bouchelaghem, directeur général de la société Brownfields (en téléconférence)

M. Laurent Lafon, président. – Nous poursuivons nos travaux par l'audition de M. Patrick Viterbo, président de la société Brownfields, et de M. Abdelkrim Bouchelaghem, directeur général de cette même société.

Cette audition est l'occasion de recueillir concrètement l'éclairage d'une société spécialisée dans la dépollution et la reconversion de friches industrielles et qui a mis en œuvre des projets de réaménagement d'ampleur, notamment en recourant au dispositif du tiers demandeur. En particulier, il serait intéressant que vous reveniez sur les obstacles éventuels que votre société a pu rencontrer pour monter et mettre en œuvre ses projets de réhabilitation.

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) entendait favoriser la reconversion des friches par la mise en place du dispositif du tiers demandeur. Quel bilan faites-vous de ce dispositif ? A-t-il débloqué des situations ? Identifiez-vous des faiblesses persistantes et quelles améliorations apporter pour permettre une montée en puissance des dépollutions de sites ?

Enfin, pourriez-vous nous présenter la politique qu'entend poursuivre votre société pour garantir une dépollution et une reconversion des friches compatibles avec des objectifs d'aménagement durable des territoires ? Pourriez-vous revenir sur quelques cas concrets illustrant une logique d'aménagement durable ? Je pense notamment au projet d'écoparc rhénan à Reichstett ; notre commission souhaitait se rendre dans le Bas-Rhin pour rencontrer les différents acteurs impliqués, mais nous ne pourrions malheureusement pas le faire en raison du Covid-19.

Je vous invite à prêter serment et rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Patrick Viterbo et Abdelkrim Bouchelaghem prêtent serment.

M. Patrick Viterbo, président de la société Brownfields. – Abdelkrim Bouchelaghem et moi-même avons créé Brownfields il y a quinze ans. Nous venions tous deux du monde de l'environnement et de la dépollution. Précédemment, nous assurions, au sein du groupe Suez, des prestations de service pour des groupes industriels souhaitant dépolluer leurs sites. Ces clients voulaient trouver non seulement des prestataires de travaux mais surtout des prestataires se chargeant d'acquérir le site, de le dépolluer, ceci n'étant qu'une étape vers la reconversion et le redéveloppement du site. Brownfields répond donc à cette demande, et nous travaillons selon des modèles différents des travaux de dépollution gérés par Suez et d'autres groupes.

Nous sommes des investisseurs qui achetons un terrain pollué, en l'état, en prenant le risque de gérer la dépollution et en menant avec les collectivités locales le projet de développement jusqu'à son terme. La dépollution n'est qu'une des étapes, nous faisons aussi l'aménagement et le développement immobilier privé dans de nouveaux quartiers comme l'écoparc, ou au sein de villes, de centres commerciaux, de zones tertiaires...

Nous sommes accompagnés par de grands investisseurs institutionnels : la caisse des dépôts et consignations, la banque européenne d'investissement (BEI), motivés par les aspects de développement local et durable. Nous avons également le soutien d'une vingtaine d'investisseurs institutionnels comme des banques, des caisses d'assurance ou de retraites.

Nous avons une assez forte expérience du métier de reconversion de sites. Depuis quinze ans, nous avons acquis 120 sites en France, quelques-uns en Belgique, un en Espagne. Ces sites sont répartis sur presque toutes les régions françaises, même si nous avons beaucoup d'opérations en Ile-de-France.

Nous sommes adaptables aux demandes des collectivités territoriales et capables de mener des opérations de développement immobilier pour différents usages : usage résidentiel surtout, avec des logements dans des quartiers urbains, des résidences de services ou des résidences étudiantes ; un usage industriel spectaculaire avec l'écoparc rhénan, qui rassemble locaux d'activités, entrepôts, sites industriels et logistiques ; et quelques reconversions pour créer des bureaux. Chaque site a une vocation différente en fonction de sa localisation et de la demande des collectivités territoriales.

Pour la dépollution, nous sommes équipés en interne de compétences très spécifiques de dépollution et de désamiantage. Nous ne sommes pas une entreprise de travaux mais nous devons bien maîtriser ces techniques pour ne pas nous tromper sur les coûts. Pour l'écoparc rhénan, les travaux s'élevaient à 48 millions d'euros ; nous ne pouvions pas nous permettre une erreur de 10 %, qui aurait mis à mal l'équilibre du projet. Nous avons aussi des équipes immobilières, ayant l'expérience d'aménagement de grands sites et de promotion immobilière pour gérer la reconversion immobilière.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Merci pour cet exposé liminaire.

L'approche française est-elle, selon vous, trop centrée sur la gestion du risque en fonction de l'usage, et pas assez sur le traitement effectif de l'ensemble des pollutions présentes dans le sol ?

Bien souvent, les travaux de dépollution sont conçus en fonction de l'usage futur envisagé pour le site. Or de plus en plus de spécialistes de la réhabilitation des sols recommandent désormais que ce soit l'usage futur qui soit adapté à la situation du site et à ses possibilités de dépollution. Partagez-vous cette analyse ? Dans quelle mesure peut-on parvenir à un équilibre optimal entre une dépollution ambitieuse et une reconversion tout aussi ambitieuse ?

Lors de nos auditions a été soulevé le problème des terres excavées. Dès leur sortie du sol, les terres excavées sont considérées par la réglementation comme des déchets, ce qui garantit leur traçabilité et le bon suivi des responsabilités. Un arrêté ministériel prévoyant de modifier les critères de sortie du statut de déchet pour les terres excavées a été soumis à consultation en 2019. Que vous inspire ce projet d'arrêté ? Faut-il assouplir les critères de sortie du statut de déchet pour mieux valoriser les terres excavées dans le cadre de projets de réaménagement ? Ne risque-t-on pas de perdre, avec la nouvelle réglementation, en traçabilité et en maîtrise du risque sanitaire pour ces terres, jusqu'ici assurées par la police spéciale des déchets ? Y a-t-il un risque de vide juridique, en quelque sorte ?

Quels sont les principaux freins à la reconversion des friches « gelées » ? S'agit-il essentiellement d'une valeur foncière insuffisante et de coûts de dépollution rédhibitoires ? Quelles seraient les solutions à envisager afin de débloquent la situation de ces friches ? Je pense notamment au partenariat que la société Brownfields a conclu avec la société Engie pour la réhabilitation de nombreux sites d'anciennes usines à gaz. Existe-t-il, dans ce portefeuille de sites, des sites situés en zones foncières peu attractives et, si oui, quels sont les usages qui sont envisagés par votre société ?

Quel est le mode de financement de vos opérations ? Quel lien avez-vous avec vos investisseurs, qui peuvent être aussi vos clients ? Dans ces dossiers, la frontière est ténue. Avez-vous fait appel à des fonds publics, nationaux ou européens, pour financer vos projets ?

M. Abdelkrim Bouchelaghem, directeur général de la société Brownfields. – L'approche française est orientée sur l'évaluation des risques sanitaires, après une évolution de la réglementation française, mais un principe reste toujours valable ; l'obligation de retrait des sources de pollution lorsqu'elles sont accessibles. Les deux vont ensemble. L'approche en termes de risques permet de raisonner en termes d'usage, associé au retrait des sources, pour une dépollution raisonnée.

On dresse ainsi un bilan coûts-avantages, pour faire des dépollutions plus ou moins poussées. Grâce à cet arsenal, aux dispositions en matière de construction et aux restrictions d'usage, nous pouvons définir des solutions de réhabilitation d'un site rentrant dans l'économie du projet. Je préfère cette approche, sachant qu'il y a plusieurs années, d'importantes réflexions avaient été menées pour réfléchir plutôt en termes de seuils de pollution.

Il y a deux écoles : certains veulent construire un projet en fonction de la pollution. Pour nous, chaque site a des particularités en matière d'urbanisme. Nous avons besoin des collectivités locales, et il faut toujours partir de la logique du lieu définissant l'usage. À partir de là, nous construisons un plan masse. Nous pourrions le modifier pour tenir compte des pollutions, en réorientant les bâtiments selon les contraintes, par exemple en déplaçant une crèche. Nous voulons faire le meilleur projet de développement pour la collectivité, bien intégré dans la ville et son projet de développement économique, et afin que les urbanistes et les architectes fassent leur travail avec le moins de contraintes possibles.

M. Patrick Viterbo. – C’est le projet de développement économique qui compte avant tout. Les techniques de dépollution ont réalisé d’énormes progrès, sont bien maîtrisées et permettent de répondre à de très nombreuses situations. Certes, il y a un problème de coût, mais ce serait une grave erreur de ne pas réfléchir d’abord en termes d’usage.

M. Abdelkrim Bouchelaghem. – La sortie du statut de déchet (SSD) des terres excavées est un sujet très ancien. Il y a beaucoup d’intérêts en jeu. Certains envoient ces terres dans des filières externes contrôlées par quelques groupes. Mais elles peuvent aussi être réutilisées sur le site. La réglementation nous autorise à le faire, et nous le faisons couramment sur de grands terrains.

Valoriser ces terres en les faisant sortir du statut de déchet est une très bonne idée – la Belgique le fait très bien depuis dix ans – à la seule condition qu’il y ait une excellente traçabilité. On pourrait ainsi valoriser ces terres d’un site à l’autre.

M. Patrick Viterbo. – Nous sommes favorables à la SSD, mais maintenir la traçabilité est essentiel, sinon la tentation est grande – c’est une *quasi*-certitude – que beaucoup de terres excavées soient réutilisées frauduleusement. Les méthodes sont connues, et nous en avons pâti sur un site : de nuit, plusieurs milliers de mètres cubes de terre polluée avaient été déversés...

M. Abdelkrim Bouchelaghem. – La presse a largement parlé du cas de Sevrans. Il faut des sanctions bien plus importantes pour les contrevenants. Il faut plus de traçabilité, et plus de police.

Les friches gelées sont un sujet important. Nous avons réalisé une classification assez simple. Certaines friches sont faciles à reconverter, elles sont très bien situées et l’équation économique est positive. La valorisation immobilière ultérieure est largement supérieure aux coûts. La remise en état ne comprend pas que la dépollution ; il faut aussi désamianter et démolir, et ces deux derniers postes sont parfois plus chers que la dépollution. Ces « 3D » – dépollution, désamiantage et démolition – sont un tout.

D’autres friches sont très mal placées, et peuvent le rester longtemps, comme certaines friches minières sur des centaines d’hectares. Ce ne sont pas des acteurs comme nous qui peuvent s’en charger.

M. Patrick Viterbo. – Sauf en partenariat public-privé (PPP)....

M. Abdelkrim Bouchelaghem. – Certaines friches sont intermédiaires, comme à Reichstett, où il ne manquait pas grand-chose pour que le site devienne rentable. Il y a eu un PPP.

Vous avez cité notre stratégie de portefeuille avec Engie : nous avons pris en charge un portefeuille de 49 sites différents, mixant une vingtaine de très bonnes friches et d’autres fortement négatives, en nous engageant à gérer toutes les friches. Cette approche est intéressante à l’échelle d’un bassin ou d’une région, et peut attirer des acteurs privés.

M. Patrick Viterbo. – Pour nous financer, nous constituons des fonds d’investissement dans lesquels des investisseurs institutionnels s’engagent sur des sommes importantes. Le fonds Brownfields 3 est doté de 250 millions d’euros, mis à disposition par la BEI, la caisse des dépôts et les autres investisseurs. Nous gérons un ensemble de projets sur des durées assez longues – dix ans – pour permettre des résultats et un retour sur

investissement. Ce mécanisme est assez adapté à notre activité, et a bien fonctionné depuis quinze ans. Nos investisseurs sont motivés pour avoir un peu de rendement, mais surtout les investisseurs publics sont attachés à réaliser un « investissement à impact », notamment en matière de développement local et de développement durable.

Nos investisseurs sont en partie publics. Nous n'avons cependant bénéficié de subventions que pour deux opérations sur 120 : l'écoparc rhénan, pour lequel nous avons obtenu une aide de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), et où la forme était un PPP intelligent avec l'Eurométropole de Strasbourg, le département et la région ; en Île-de-France, nous avons obtenu une subvention de l'Ademe pour une opération remarquable de reconversion d'une friche.

La valeur future du terrain ne suffit pas forcément à couvrir tous les coûts de dépollution et de construction. L'équation ne fonctionne pas dans tous les cas, et nous sommes à l'écoute de modèles de PPP pour prendre en charge des friches dont le bilan économique n'est pas totalement garanti, grâce à des subventions.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Je regrette que vous n'ayez que deux exemples de financement public. Plus que jamais, nous avons besoin de la mobilisation de tous les acteurs pour dépolluer. Certes, il faut tenir compte de l'équilibre des opérations. Je pense aussi aux problèmes de dépollution des sites ultramarins. Je ne suis pas favorable à dépenser énormément de subventions publiques, mais nous touchons au cœur du problème ; nos concitoyens sont de plus en plus sensibles à l'environnement.

M. Patrick Viterbo. – Je vous rejoins également : en France, les fonds publics – notamment d'État – pour la dépollution industrielle sont ridiculement faibles. Les enveloppes de l'Ademe sont insignifiantes. Les collectivités territoriales peuvent mobiliser des fonds, mais cela dépend de leurs ressources. Souvent, le passif environnemental est supérieur à la valeur du site ; il peut donc y avoir matière à nouer des PPP. Certes, certains sont réticents car il faut justifier l'emploi des fonds publics, respecter les règles d'appel d'offres et la concurrence.

Je crois aux enchères inversées pour résoudre ce problème. La collectivité fait ainsi appel à l'entreprise qui demande la plus petite subvention. La reconversion de la raffinerie de Reichstett constituait un cas similaire. La décision a quasiment été prise par le tribunal de commerce, le site étant en liquidation judiciaire. L'Eurométropole de Strasbourg, chef de file des collectivités, a consulté les différents opérateurs, leur demandant quels seraient le type d'intervention publique nécessaire et les garanties d'achèvement du projet. Nous avons trouvé un chemin.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Il y a différents types de dossiers. Certains exploitants cèdent pour réhabilitation. Mais malheureusement, les pollutions historiques se rappellent à nous souvent par des aléas naturels, pour lesquels nous avons peu d'interlocuteurs. Les élus locaux sont dans la quadrature du cercle. On fait appel à eux pour investir financièrement, alors qu'ils ne sont pas à l'origine de la pollution. Or cette charge est lourde. Il est donc difficile de généraliser les cas.

Dans mon département de l'Aude, certains établissements scolaires, bâtis sur des sites pollués, ont été contaminés – notamment dans la vallée de l'Orbiel. Nous avons oublié la pollution de sites miniers ou industriels. Lorsqu'un maire voit sa cour d'école, son stade ou sa piscine inondés pour la troisième fois, alors qu'il paie encore des intérêts pour cet

investissement, on atteint les limites... Tant qu'il y a un ancien exploitant, tout va bien, l'élu peut faire un recours. Mais des années après, c'est compliqué, d'autant qu'il n'y a pas de définition réelle de la pollution. Il faut trouver quel est l'intérêt général pour tirer ces friches vers le haut.

M. Laurent Lafon, président. – Le cadre législatif actuel fonctionne-t-il, sachant qu'il a évolué ? Comment nous, législateurs, pourrions-nous le modifier ?

Dernière évolution en date, le dispositif de tiers demandeur vous a-t-il permis de débloquer des situations ?

M. Abdelkrim Bouchelaghem. – Nous arrivons à fonctionner dans le cadre réglementaire actuel. Nous pouvons conduire un changement d'usage dans le cas où l'activité du site cesse. Notre interlocuteur est l'administration des installations classées. Mais lorsqu'il n'y a pas d'installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) active, tout se fait sous la responsabilité du maître d'ouvrage, y compris la recherche des bureaux d'études, la définition des travaux de dépollution, l'obtention d'une attestation de bureau pour déposer les autorisations d'urbanisme... Le cadre actuel ne nous gêne pas, il faudrait juste le simplifier pour que cela se passe mieux.

Le décret sur le tiers demandeur a été publié en août 2015. Nous avons été les premiers à l'appliquer, en août 2016 pour Reichstett. Ce décret a permis de simplifier de nombreuses choses. Nous sommes les bons élèves du tiers demandeur : nous avons 50 dossiers de tiers demandeur et défendons cette procédure. Les industriels avec lesquels nous avons travaillé sont satisfaits – comme Engie et Total, qui pourtant ont de gros départements juridiques – et sont rassurés par la sécurité juridique offerte par le tiers demandeur pour le transfert des obligations de remise en état. C'est un succès. Cela permet à l'administration d'adresser un arrêté préfectoral de remise en état à l'entité qui conduira réellement la reconversion, alors qu'auparavant, elle ne parlait qu'au dernier exploitant. Nous, nous ne faisons que reprendre les obligations du dernier exploitant. C'était compliqué. Aujourd'hui, notre rôle est officialisé. Il y a aussi un mécanisme de garantie financière allégé. Le tiers demandeur, belle innovation, a de beaux jours devant lui.

M. Patrick Viterbo. – Il répond à un constat pragmatique. La meilleure dépollution est celle tirée par des projets futurs. C'est le porteur de projet qui est le mieux placé pour gérer la dépollution – davantage que l'industriel qui, même s'il a conscience de la pollution et a des capacités financières, est réticent à transformer ses sites.

Plusieurs grands groupes industriels français nous ont ainsi confié leurs sites après le changement de législation. Le transfert de responsabilité aux opérateurs accélère le rythme de la reconversion. C'est un bon outil, insuffisamment utilisé et connu, car les aménageurs publics sont inquiets des conséquences juridiques, notamment en matière de responsabilité et en raison des difficultés pour répondre aux exigences de garantie financière. Nous regrettons que les aménageurs publics n'utilisent pas plus cet outil.

Nous avons proposé au groupe de travail du ministère de l'environnement de faciliter le transfert des arrêtés de tiers demandeur, pour qu'un aménageur public ou un établissement public foncier puisse se constituer tiers demandeur avant de transférer ses obligations au promoteur.

M. Abdelkrim Bouchelaghem. – Certains industriels sont satisfaits de l'avancée, mais d'autres voulaient aller beaucoup plus loin. L'État peut toujours aller rechercher l'industriel dernier exploitant en cas de défaillance du tiers demandeur ; les industriels voudraient que cette possibilité puisse être abandonnée, mais je comprends cette position de l'État et de l'administration des installations classées...

M. Laurent Lafon, président. – Quels sont vos interlocuteurs du côté de l'État ? L'organisation des différents services de l'État est-elle satisfaisante ? En tant qu'opérateur privé, avez-vous des remarques à nous faire sur la manière dont l'État intervient en appui des dépollutions ?

M. Patrick Viterbo. – L'État a de multiples composantes, et l'absence de coordination entre elles pose parfois de grandes difficultés. Il y a parfois des divergences de vues absolues dans l'instruction des arrêtés préfectoraux de dépollution et celle des permis de construire. L'inspection des installations classées parfois autorise la dépollution, tandis que l'agence régionale de santé (ARS) ou l'autorité environnementale ont un point de vue radicalement différent pour instruire le permis de construire. L'entreprise se retrouve alors bloquée entre les positions contradictoires de l'administration...

M. Abdelkrim Bouchelaghem. – ... voire schizophrènes !

M. Patrick Viterbo. – L'inspection des installations classées est qualifiée pour juger du processus de dépollution et pour réceptionner les travaux. Mais parfois, l'ARS ou l'autorité environnementale estiment que le travail n'est pas complètement achevé ; c'est difficile à gérer. L'organisation de l'État devrait prévoir un *primus inter pares* pour éviter cela.

Je citerai cependant un exemple de coordination exemplaire, la raffinerie de Reichstett, qui est certes un projet d'une ampleur importante. Les préfets et les secrétaires généraux de l'administration régionale (SGAR) se sont mobilisés, lors de réunions de concertation organisées parfois tous les quinze jours. Cet excellent pilotage a permis d'aplanir les difficultés, mais c'est rare, et plutôt réservé à des dossiers sensibles et importants.

M. Joël Bigot. – Vous nous avez indiqué que vous êtes membre des métiers de la reconversion, et que vous êtes en capacité d'acquérir un site pour le dépolluer. Vous avez mentionné le modèle des PPP.

La législation actuelle est-elle globalement suffisante ? Pour vous, le tiers demandeur est une solution adaptée, mais d'autres personnes auditionnées nous ont indiqué que cela ne fonctionnait pas bien.

Avez-vous des exemples de réhabilitations conduites en partenariat avec les collectivités locales ? Comment ont-elles fait ?

Lorsqu'un ancien propriétaire industriel ne veut pas vendre, attendant la prescription trentenaire, comment le faire entrer dans une phase active ? Actuellement, il faut contrer l'artificialisation des sols, et combler les verrues et les dents creuses existantes.

M. Patrick Viterbo. – Même s'il n'y a pas d'intervention financière des collectivités locales dans beaucoup de dossiers, les PPP ressortent tous d'une démarche de partenariat. La collectivité locale, par la délivrance de permis de construire, va permettre le projet et donne de la valeur au site. C'est toujours le projet de reconversion qui guidera notre

parcours. Parmi les exemples de participation financière de collectivité, il y a une zone d'aménagement concerté à Poissy.

M. Abdelkrim Bouchelaghem. – ... avec plusieurs propriétaires.

M. Patrick Viterbo. – Nous intervenons en partenariat avec l'aménageur public désigné par la collectivité pour transformer le site et assurons la dépollution des différentes parties du site, ensuite prises en charge par des promoteurs immobiliers. À Reichstett, les collectivités n'ont pas financé le projet mais ont garanti des recettes dans notre bilan, en rachetant des réserves foncières après dépollution. Nous avons donc eu un partenariat gagnant-gagnant, car la collectivité a assuré une sortie pour des terrains qui seraient développés à bien plus long terme. Elle les a acquis dans les conditions de marché ; c'était un pari économique, et une façon intéressante de nous donner la certitude de recettes futures. À hauteur de 15 % des recettes globales, ces réserves foncières ont permis de bâtir un équilibre et de justifier l'investissement.

Toutes ces opérations de reconversion sont forcément inscrites dans un PPP, car cela permet de définir un projet inscrit dans le cadre des documents d'urbanisme et par les permis de construire.

Très souvent, l'industriel bloque la reconversion, pour deux raisons compréhensibles – même si je ne les encourage pas ! D'abord, le risque peut être environnemental, si le projet de développement est mené par des personnes qui ne sont pas parfaitement « sachantes » en matière de dépollution. Cela exposerait l'industriel à des risques environnementaux aggravés et à des risques connexes. Le tiers demandeur sécurise le transfert dans un cadre surveillé avec soin par l'État, qui vérifie les capacités techniques et financières de l'opérateur.

Le blocage peut être économique et financier : l'industriel peut juger que la valeur demandée pour le site n'est pas cohérente – c'est extrêmement désagréable pour l' élu, qui voudrait accélérer les choses. Ces difficultés se résolvent car les industriels sont rationnels. On passe parfois plusieurs mois, voire plusieurs années, à démontrer que cette valeur est juste. Avec le temps, les obstacles tombent.

Mais la principale raison de blocage est la première. Certes, l'industriel dernier exploitant porte la responsabilité de la dépollution ; nous adhérons à ce principe. Mais il n'est doté ni des compétences, ni de la volonté de porter un projet de reconversion. Il faut trouver un mécanisme pour transférer la responsabilité, y compris le passif environnemental, à des opérateurs qui souhaitent mener le projet.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – En vous écoutant, je pense au pari de Pascal ; mais nous ne sommes plus dans une question philosophique, mais de responsabilité ! Je ne peux partager votre avis : un industriel qui a pollué pendant vingt ans, qui conçoit le tiers demandeur comme un dévoiement de ses responsabilités ! Je ne peux entendre cela. Ce n'est ni le tiers demandeur, ni la collectivité qui sont responsables de la pollution ! Lorsque l'exploitant a disparu, il y a un problème.

Oui, il faut faire évoluer le dispositif du tiers demandeur. Ce peut être une aubaine. Mais ce n'est pas parce qu'il y a un tiers demandeur que l'industriel peut échapper à sa responsabilité, et comme Ponce Pilate, s'en laver les mains, même avec une logique commerciale. Il doit être responsable de sa gestion du site pendant des années.

Envisager comme une amélioration que l'exploitant n'ait plus de responsabilité me pose problème. Il en va parfois de la santé publique de nos concitoyens, lorsque sur ces sites sont construits des écoles ou établissements de santé. Le législateur peut améliorer le dispositif mais pas dédouaner les industriels. Ce qui intéresse les gens, ce n'est pas le monde des affaires mais celui dans lequel ils vivent...

M. Patrick Viterbo. – Je me suis mal exprimé. Il ne s'agit pas de détourner l'industriel de sa responsabilité. Mais souvent, il n'est pas le plus efficace, ni le plus rapide ni le plus organisé pour reconvertir un site.

Le dispositif de tiers demandeur permet, *via* une modification de la valeur du site – *via* une aide ou une modification du prix du terrain – de lancer le projet. Mais souvent, l'industriel bloque car il craint des risques. Le dispositif de tiers demandeur permet à un opérateur, public ou privé, de prendre en charge une opération, et de se charger de la dépollution. Si on attend que l'industriel prenne en charge la dépollution, cela prendra plus de temps.

Je ne remets pas en cause le principe du pollueur-payeur. La responsabilité est transférée, *via* une contribution financière à l'opérateur.

M. Laurent Lafon, président. – Je vous remercie de ces précisions. Nous attendons vos réponses écrites au questionnaire que nous vous avons adressé. N'hésitez pas à compléter ainsi les remarques que vous avez formulées aujourd'hui.

La téléconférence 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.

Mardi 23 juin 2020

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La téléconférence est ouverte à 15 h 00.

Table ronde de chercheurs et scientifiques (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La téléconférence est close à 16 h 35.

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La téléconférence est ouverte à 16 h 45.

Audition de MM. Antoine Londiche, président, et Philippe Monier, directeur technique, de la société Retia, filiale du groupe Total (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La téléconférence est close à 18 h 05.

Mercredi 24 juin 2020

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La téléconférence est ouverte à 16 h 45.

Audition de MM. Pierre Van de Bruaene, vice-président « Santé et sécurité environnementales », et Quentin Azau, conseiller juridique de la société Umicore (en téléconférence) (ne sera pas publié)

Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.

La téléconférence est close à 17 h 50.

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La téléconférence est ouverte à 18 heures.

Table ronde des agences de l'eau (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La téléconférence est close à 19 h 15.

MISSION D'INFORMATION SUR LE TRAFIC DE STUPÉFIANTS EN PROVENANCE DE GUYANE

Mercredi 17 juin 2020

- Présidence de M. Olivier Cigolotti, président -

La téléconférence est ouverte à 15 h 30.

Audition de M. David Weinberger, chercheur à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), spécialiste des routes de la drogue en Amérique du Sud (en téléconférence)

M. Olivier Cigolotti, président. – Nous poursuivons nos auditions avec M. David Weinberger, sociologue, chercheur à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) et spécialiste de l'analyse de l'offre illicite des drogues, que nous entendons en audition plénière.

À son intention, je rappelle que notre mission d'information, qui s'intéresse au trafic de stupéfiants en provenance de Guyane, a été constituée le 13 mai dernier. Avec cette audition, nous souhaitons avoir un éclairage sur les routes de la drogue qui se sont progressivement constituées en Amérique latine et plus spécifiquement sur le circuit emprunté par la cocaïne qui transite aujourd'hui par la Guyane. Nous souhaitons aussi appréhender les capacités d'adaptation des trafiquants, qui disposent, on le sait, de ressources importantes et d'une grande imagination pour acheminer leurs produits. Je cède tout de suite la parole à Antoine Karam, rapporteur de notre mission.

M. Antoine Karam, rapporteur. – Il était important pour nous d'avoir l'éclairage d'un expert, qui nous sera très précieux pour élaborer un rapport objectif. Voici, à l'intention de mes collègues, les questions que nous vous avons posées par avance.

Quels sont les pays producteurs de cocaïne en Amérique latine et leurs parts respectives, et que représente cette production en volume et en valeur ? Que représente-t-elle dans l'économie de ces pays ?

Quels sont les différents pays ou régions de destination et les principales routes empruntées ? Pouvez-vous préciser les différents points de sortie du continent ?

Ces circuits et routes ont-ils évolué ces dernières années ? Pouvez-vous donner des exemples ?

Quels sont les différents réseaux ? Par qui sont-ils tenus et dans quels pays sont-ils implantés ?

Que représente l'économie de la cocaïne pour l'Amérique latine ? Comment a-t-elle évolué et quelles sont les perspectives pour les prochaines années ?

D'où provient la cocaïne qui transite par la Guyane et qui contrôle ce trafic ?

Peut-on évaluer l'apport économique du trafic de cocaïne pour la Guyane ?

Quels sont les pays de la région véritablement engagés dans la lutte contre la production et le trafic de cocaïne ? À l'inverse, peut-on encore parler, pour certains d'entre eux, de narco-États ? Si oui, à propos desquels ?

Les pays d'Amérique latine développent-ils la production d'autres stupéfiants que la cocaïne ?

La Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) estime que le trafic de stupéfiants en provenance d'Amérique du Sud et à destination de l'Europe est acheminé à 75 % par voie maritime et à 25 % par voie aérienne : cette estimation vous semble-t-elle plausible ?

Le recours à des sous-marins pour contourner les contrôles frontaliers a été mis en avant ces derniers temps : disposez-vous d'éléments sur ce phénomène ? Concernant la voie maritime, peut-on estimer la part du trafic passant par des containers, par des bateaux de plaisance, voire par des sous-marins ?

Concernant les politiques de lutte, est-il plus efficace de lutter à la source, au niveau des cultures et de la production, ou de chercher à intervenir dans les circuits d'acheminement ? Et dans ce cas, à quel niveau est-il plus opportun d'agir ? Faut-il préférer les points de sortie du continent tels que les ports et les aéroports ?

On sait que la cocaïne entre principalement en Guyane par le Suriname. Entre-t-elle aussi pour partie *via* le Brésil ?

La coopération entre la France et les États producteurs non frontaliers d'Amérique du Sud – Bolivie, Colombie, Costa Rica par exemple – dans la lutte contre le trafic pourrait-elle faire l'objet d'un renforcement et, si oui, sous quelle forme ?

Quel a été l'impact de l'épidémie de Covid-19 sur le trafic de stupéfiants ? La baisse du trafic a-t-elle été substantielle ? À quoi faut-il s'attendre après l'épidémie, avec notamment la nécessité d'écouler les stocks ?

Quelles sont vos principales sources d'information sur ce thème et vos principales contraintes méthodologiques ?

M. David Weinberger, chercheur à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) et spécialiste des routes de la drogue. – C'est un sujet qui m'intéresse depuis 2015. En 2005, à la fin de mes études, j'ai eu l'occasion de vivre quelques mois en Guyane. J'y suis retourné en 2015 et en 2018 pour des recherches financées par la Mildeca notamment. J'ai pu constater que les conditions concernant le trafic s'étaient nettement dégradées, ce dont j'ai alerté la Mildeca.

La cocaïne n'est produite que dans trois pays andins, la Colombie, le Pérou et la Bolivie. La Guyane est donc la région de France et d'Europe la plus proche des zones de production.

À partir d'une estimation par satellite des surfaces consacrées à la culture de la coca, on applique un ratio pour estimer la production annuelle de cocaïne. Cette méthode a été critiquée par la communauté scientifique, ce qui a amené l'Office des Nations unies contre les drogues et le crime (UNODC) à changer sa méthode en 2016, ce qui explique la forte

augmentation dans les statistiques officielles. Pour autant, je considère avec d'autres que cette estimation est sous-évaluée.

Dans les années 1980, période où la consommation et le trafic se sont intensifiés aux États-Unis et en Europe, les routes étaient directes, utilisant de petits avions entre pays producteurs et États-Unis, car les contrôles étaient faibles. C'était relativement facile.

À partir des années 1990, notamment sous l'impulsion des États-Unis, les États ont investi énormément dans la lutte contre le trafic, ce qui a poussé les trafiquants à diversifier leurs routes et leurs modes opératoires. En géopolitique des drogues, on appelle cela « l'effet ballon » : lorsque la pression s'exerce d'un côté du ballon, l'air - c'est-à-dire le trafic - se déplace de l'autre côté du ballon. On a alors constaté un développement des routes depuis l'Amérique latine.

Il y a notamment eu un transfert depuis la Colombie. Même si la Colombie n'est pas tous les ans le premier producteur de feuilles de coca, elle a une énorme production de cocaïne, et les chimistes pour la transformation y sont les plus qualifiés. Sous la pression d'un contrôle très lourd des États-Unis, les trafiquants colombiens ont commencé à utiliser le Venezuela comme zone de transit tant vers l'Amérique du Nord que vers l'Europe dans les années 2000.

Dès les années 1960, il existait des routes amazoniennes venant du Pérou, aux mains de trafiquants cubains. Le trafic s'est tari au fur et à mesure, mais ces routes ont perduré.

Le journaliste à RFI Arnaud Jouve a publié une enquête intitulée Suriname et Cocaïne, qui est disponible en ligne et que je vous invite à consulter ; il décrit une structuration du trafic dès les années 1980 au Guyana puis au Suriname, et, à la fin des années 1980, une concentration dans ce pays. On aurait même vu Pablo Escobar venir au Suriname pour amorcer ce trafic, qui a inondé en particulier les Pays-Bas, l'ancienne métropole vers laquelle existent des vols directs. En 2000, des personnalités surinamaises ont même été condamnées par contumace aux Pays-Bas : Desi Bouterse, mais aussi Ronnie Brunswijk.

Au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, le Suriname était déjà une zone de transit du commerce légal de cocaïne à destination du marché pharmaceutique en Europe.

La diversification des routes est très importante. La principale porte de sortie reste le Brésil, à cause de sa taille et de ses nombreux ports, notamment celui de Santos, qui concentre toutes les attentions. Mais la diffusion touche aussi le cône Sud : l'Argentine, très touchée, l'Uruguay, le Paraguay et le Chili. On constate une diversification des routes qui ne visent plus seulement les États-Unis et l'Europe, mais aussi des marchés émergents comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et, dans une moindre mesure, l'Asie.

Au cours des années 2005-2010, une diversification de la route surinamaïse a commencé à toucher la Guyane. L'une des hypothèses pour l'expliquer serait que les actions aux Pays-Bas pour endiguer le flux de passeurs qui arrivaient à Schiphol par la voie de l'aviation commerciale ont provoqué un effet de transfert vers la Guyane. Mais il ne s'agit que d'une diversification de la voie surinamaïse, les saisies en provenance de ce pays restant significatives, notamment sur le vecteur maritime comme en 2019.

Le modèle économique du trafic est beaucoup plus intéressant que celui de la route des Antilles : les prix d'achat de la cocaïne en Guyane sont nettement inférieurs, à hauteur de 5 000 euros, contre 10 000 à 12 000 euros aux Antilles. C'est donc une route extrêmement rentable.

Il serait très long de donner une réponse exhaustive à votre quatrième question : la production semble toujours maîtrisée par les groupes colombiens, qui disposent des meilleurs chimistes et ont développé des plants de coca à plus fort rendement et capables de résister aux produits phytosanitaires.

Les groupes criminels mexicains ont transformé la géopolitique de la cocaïne en maîtrisant l'accès au marché américain et en se diversifiant, puisqu'ils sont présents dans les pays producteurs.

En Europe, c'est la Ndrangheta qui est le premier opérateur de la distribution. Mais de nouveaux acteurs apparaissent, telles les mafias nigérianes, très implantées au Brésil, et, plus récemment, les groupes criminels dits guyanais qui progressent dans le secteur du demi-gros et du détail en métropole.

Le monopole des groupes corso-marseillais tend à être remis en cause par de nouveaux groupes criminels, notamment issus d'une immigration récente, qui se sont forgé des contacts en prison avec l'Amérique latine. On retrouve aussi des groupes issus de l'est de l'Europe, notamment des Serbes, qui sont aussi implantés en Amérique latine.

Votre cinquième question est un sujet très discuté. Je propose une estimation discutable se basant sur le prix de vente en Colombie et les coûts identifiés de l'exportation. Les pays producteurs capteraient 8 milliards de dollars, plus 25 % pour le reste de l'Amérique latine. Ce seraient donc 10 à 12 milliards de dollars qui seraient captés par les groupes criminels en Amérique latine. Dans le monde, il faudrait multiplier ce chiffre par dix ou vingt, donc évaluer cette captation de 100 à 200 milliards d'euros. Mais généralement, les scientifiques n'aiment pas trop s'avancer, car ces chiffres sont très fragiles.

Selon Europol, le trafic générerait en Europe 10 milliards d'euros par an. En 2010, j'ai effectué avec d'autres scientifiques une estimation pour la France, que j'ai renouvelée en 2017. En 2010, à partir d'une consommation de 15 tonnes, nous arrivions à un chiffre d'affaires de 920 millions annuels. Aujourd'hui, notre étude non publiée conclut à un doublement de la consommation en France, et donc du chiffre d'affaires, qui pourrait éventuellement se hausser à 1,5 milliard d'euros par an. Cela inclut toute la France y compris les outre-mer. Grâce au réseau de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), nous pouvons estimer le chiffre d'affaires à partir de la consommation, ce qui est la méthode la plus robuste possible.

La cocaïne transitant par la Guyane provient quasi exclusivement de Colombie, via le Suriname, qui constitue un hub régional : au Suriname, vous pouvez acheter de la cocaïne en gros, en demi-gros, sous forme de poudre, de liquide - plus difficile à identifier - ou même de valises dont le plastique est lui-même de la cocaïne. Je tiens ces informations de membres des forces de l'ordre opérant en Guyane et dans la région, que j'ai rencontrés lors de mes déplacements.

Les principaux acteurs du trafic à grande échelle sont installés au Suriname, d'où il est difficile de les faire extradier. Mais les trafiquants guyanais ne sont plus cantonnés à des

rôles subalternes. Ils ont pris de l'ampleur et ont pu mettre en place des trafics à grande échelle. J'ai observé la manière dont les passeurs sont envoyés vers l'aéroport Félix-Éboué : on voit bien qu'il ne s'agit plus de proto-organisations criminelles comme on en parlait en 2015, mais bien d'organisations chevronnées. Alors qu'on parlait beaucoup autrefois de la communauté bushinenge, dont étaient issus beaucoup de passeurs, le recrutement est aujourd'hui plus large. Dès les années 1980, des Amérindiens participaient au trafic et, aujourd'hui, il y a aussi des créoles et des métropolitains. Les capacités de recrutement en Guyane sont très élevées et touchent toutes les classes d'âge ainsi que les catégories professionnelles.

La montée en puissance des groupes dits guyanais en métropole est très alarmante. Ces groupes, comprenant que l'essentiel de l'argent se faisait au demi-gros et au détail, ont participé à l'aggravation du problème de la cocaïne en métropole en adoptant une stratégie extrêmement efficace : ils se sont implantés dans des villes secondaires en cassant les prix et en fournissant de la cocaïne de meilleure qualité ; ils se sont donc implantés durablement. Ils sont même devenus les fournisseurs d'organisations criminelles plus anciennes, qui se fournissaient auparavant auprès des mafias italiennes ou avaient leurs propres filières d'approvisionnement depuis l'Amérique latine.

Le marché français de la cocaïne a évolué. Le meilleur indicateur est le rapport entre prix et pureté : plus le prix est faible, plus la pureté est élevée, plus cela signifie que le produit est disponible ; en dix ans, la pureté est passée de 30 % à 60 % et le prix est extrêmement bas, ce qui signifie qu'il y avait énormément de cocaïne disponible - avant le Covid, évidemment. La route guyanaise n'est pas la route principale d'entrée sur le territoire, mais elle participe à ce mouvement.

Il serait intéressant de travailler sur les liens avec l'orpaillage clandestin. En effet, on remarque des liens en Colombie, en Afrique, ou ailleurs : l'or est une ressource plus facile à transporter et moins contrôlable que les devises et il facilite donc le blanchiment.

Concernant les routes en Guyane, tout le monde a identifié une route principale reliant Albina à Saint-Laurent-du-Maroni, puis, via le littoral, au port, et surtout à l'aéroport de Cayenne. Mais l'histoire du trafic de drogue montre que, dès que les forces de l'ordre ont identifié une route, elle se diversifie. Il faudrait voir ce qui se passe tout le long du fleuve Maroni, mais aussi à la frontière brésilienne. Des hypothèses qu'il faudrait retravailler indiquent en effet une porosité : le Brésil est la première porte de sortie de la cocaïne en Amérique latine à cause de groupes criminels comme le Primeiro Comando da Capital (PCC) ; le fils de Desi Bouterse a été arrêté par les Américains au Brésil, ce qui indique qu'il y a des liens entre groupes brésiliens et surinamais ; des travaux de terrain ont indiqué que de la cocaïne transitait par le fleuve Oyapock, mais je ne peux pas en dire plus.

Sur l'apport économique du trafic en Guyane, nous avons réalisé en 2017 avec Michel Gandilhon, un collègue de l'OFDT, une estimation qui n'a pas été publiée et qui ne sera peut-être pas, puisque les déclarations du préfet de Guyane les rendent obsolètes. Nous nous étions en effet fondés sur une estimation de huit à dix passeurs par vol, tandis que le préfet fait des estimations bien supérieures. Nous estimions que le trafic en provenance de Guyane représenterait entre 2 et 6 tonnes à pureté 60 %, soit entre 7 et 21 % du marché métropolitain, représentant 14 % de la marchandise transportée. En valeur, la vente de la cocaïne transitant par la Guyane aurait représenté 280 millions euros en 2017, dont 56 % captés en métropole et 35 % par les exportateurs, qui transportent la marchandise de Guyane en métropole. Il ne resterait que 3 % de cette somme captée en Guyane et 8 % au Suriname.

La question des sommes d'argent qui pourraient retourner en Guyane depuis la métropole, notamment avec l'extension des groupes guyanais, reste ouverte.

Le préfet vous a déclaré qu'il estimait vingt passeurs par vol, ce qui impliquerait le doublement des quantités transportées. Mais cela reste au conditionnel.

Quels sont les pays engagés dans la lutte contre le trafic ? Il n'y en a pas beaucoup qui ont la capacité de créer des actions internationales comme le font les États-Unis en tête, la France et quelques pays européens, qui peuvent travailler avec les pays sources en Amérique latine. Dans les pays sources, la situation est complexe, et peut varier avec l'alternance politique. Le poids de la drogue dans les économies est souvent sous-estimé. Les stratégies de coopération se concentrent sur les pays producteurs comme la Colombie et le Pérou. La France a, par exemple, des attachés spécialisés très actifs en Amérique latine comme à Bogota et, plus récemment, à Brasilia. Il serait intéressant d'élargir cette action à d'autres pays sources comme l'Argentine et le Suriname.

Il n'y a plus aucune coopération dans certains pays pour des raisons diplomatiques : le Venezuela, la Bolivie et l'Équateur rechignent à coopérer dans la lutte antidrogue considérant qu'elle a été trop instrumentalisée par les États-Unis. Au Suriname aussi, il existe une coopération judiciaire, mais, à ce que je sache, la coopération dans le domaine de la lutte antidrogue n'a pas donné de résultats à ce jour.

Les pays d'Amérique latine produisent-ils d'autres stupéfiants ? Oui, le cannabis y est la drogue illicite la plus produite et la plus consommée, mais il est de moins en moins exporté, en raison de l'augmentation de sa production dans le monde et de sa faible rentabilité. Le cannabis en Europe ne vient jamais d'Amérique latine. Il y a aussi une production substantielle d'héroïne en Colombie et au Mexique, mais de moins bonne qualité que celle produite en Asie ; rappelons que 85 % de l'héroïne consommée dans le monde provient d'Afghanistan et que 10 à 12 % seulement de cette héroïne, destinée presque exclusivement au marché américain, vient d'Amérique latine. Le Mexique produit aussi de la méthamphétamine et du fentanyl, un opioïde très dangereux qui fait des centaines de milliers de morts aux États-Unis. Vers l'Europe et la France, le trafic ne concerne que la cocaïne.

L'estimation par le président de la Mildeca, Nicolas Prisse, de la répartition entre vecteur maritime et aérien est très plausible, mais ces sources reposent principalement sur les saisies par les forces de l'ordre, et non pas sur l'activité réelle des groupes criminels. Mais tous, policiers et magistrats, s'accordent à dire que le vecteur maritime est le principal. Il est moins cher, il permet d'acheminer de très grandes quantités ; mais je ne me permettrai pas de vous donner un ratio précis. D'autres vecteurs sont très dynamiques, et utilisés pour la cocaïne, tels que les vecteurs maritimes secondaires comme les navires marchands ou les bateaux de plaisance. Les jets privés sont aussi un vecteur très utilisé pour traverser l'Amérique latine. Des centaines d'avions quittent le Pérou pour gagner l'Argentine ou parcourent « l'autoroute 10 », qui conduit du Venezuela aux côtes de l'Afrique de l'Ouest. Au Suriname aussi, un journaliste avait identifié des départs d'avions privés depuis un aéroport bis et l'UNODC a rapporté à plusieurs reprises que des avions immatriculés au Suriname apparaissaient en Guinée-Bissau.

Il n'y a jamais eu autant de sous-marins interceptés pendant toute l'histoire de la lutte antidrogue qu'en 2019. Jusqu'à présent, ils étaient utilisés uniquement pour le marché américain : construits dans la jungle amazonienne en Colombie, ils transitaient par le Brésil par la voie fluviale et longeaient les côtes pour arriver aux États-Unis. Il s'agissait de semi-

submersibles incapables de plonger en profondeur ; on était loin des sous-marins militaires comme des U-Boot. Sauf que l'année dernière, un sous-marin a été intercepté en Espagne ; il avait donc traversé l'Atlantique. Quelle route avait-il suivie ? Il avait été construit en Colombie, avait dû rejoindre l'Atlantique par voie fluviale au Brésil, avant de gagner l'Espagne avec 2 ou 3 tonnes de cocaïne. Jusqu'à présent, seuls les groupes colombiens en utiliseraient, mais cela reste à vérifier.

Votre douzième question fait référence à la théorie du bouclier, qui recommande de projeter son action répressive au plus près de la source. Un grand nombre d'experts disent que c'est le moyen le plus efficace pour faire mal aux trafiquants. Travailler dans les pays producteurs ou de transit est donc la stratégie la plus payante. Mais l'éradication des cultures de coca par aspersion aérienne, telle qu'utilisée en Colombie, pose des questions : elle a des conséquences très néfastes sur la population, la faune et la flore. L'éradication manuelle par des commandos (police, militaires) telle que pratiquée par les Colombiens provoque de nombreux accrochages et de nombreux morts parmi les forces de l'ordre.

La politique de lutte conduite par les pays européens cible plutôt les points de sortie : ports et aéroports. C'est cela que la France devrait continuer à faire porter ses efforts. Les trois quarts des saisies mondiales de cocaïne ont lieu en Amérique latine. La théorie du bouclier est donc déjà mise en œuvre, mais insuffisamment, car le marché de la cocaïne est en expansion.

Concernant la Guyane, les contrôles aéroportuaires sont très utiles ; les Néerlandais ont eu des résultats probants à cet égard. Le problème aujourd'hui n'est pas tant d'arrêter les passeurs à Félix-Éboué ou à Orly, que ce qui se passe après : traitement médical et suivi de l'arrestation jusqu'au passage devant les magistrats. Par ailleurs, cette stratégie est dissuasive, mais elle consiste à passer la patate chaude à son voisin. À partir d'un certain niveau de saisies, effectivement, les trafiquants changent de voies. Mais ces nouvelles voies pourraient également passer par la Guyane, par la voie maritime ou la voie aérienne, par le recours à des jets privés.

Le contrôle aux frontières ne peut pas être efficace en Guyane au regard des particularités géographiques du terrain - les garimpeiros qui pratiquent l'orpaillage clandestin pourraient en témoigner... L'action devrait modestement se centrer sur une action de police judiciaire concentrée sur le démantèlement des groupes criminels de grande ampleur. Cela passe par la coopération avec le Suriname, le Brésil, le Venezuela, la Colombie, sans parler des Pays-Bas, qui détiennent des éléments d'information importants sur les réseaux surinamais.

Cela rejoint votre quatorzième question sur la coopération : oui, dans un monde idéal, la coopération policière devrait s'accroître avec les pays sources, mais aussi de transit, notamment le Brésil, le Venezuela, l'Argentine et, concernant la problématique guyanaise, le Suriname. Espérons que le nouveau président de ce pays, un ancien policier, aura à cœur de développer la coopération dans ce domaine.

Vous m'interrogez ensuite sur l'impact du Covid. Les informations dont nous disposons sont très modestes, malgré le rapport de l'UNODC. Le Monde a publié le week-end dernier un article assez bien fait. Le trafic par voie aérienne, notamment commerciale, a mécaniquement diminué, mais nous manquons d'informations sur la production et les autres vecteurs et sur la production. Ce que nous savons, c'est qu'il a été très difficile d'acheter les produits chimiques nécessaires à la transformation de la coca en cocaïne, car ils viennent en

majorité de Chine et d'Europe. Il y a aussi eu des pénuries du pétrole clandestin venu du Venezuela. Il n'est pas impossible que l'on constate une diminution de la production. Cela aura-t-il un effet sur les stocks ? Personne ne le sait. Je crois que ces derniers sont très importants, car les pénuries ont disparu depuis des années sur les marchés de consommation, même après de grosses saisies. Cela signifierait que des stocks existent le long des routes en Amérique latine, en Afrique de l'Ouest, en Europe. Nous verrons si cela a un impact sur le marché.

Quelles sont mes sources d'information ? Pour les statistiques, je suis tributaire de la police, des douanes, de la gendarmerie et de la justice, qui sont reprises par les organisations internationales comme l'UNODC. Mais il faut savoir les lire, car elles reflètent une action répressive et non une action criminelle. Il faut les croiser avec des informations du terrain. C'est la méthode que j'ai utilisée en Guyane : j'ai ainsi interrogé des policiers, et des magistrats de terrain, des fonctionnaires, des agents de l'Office national des forêts (ONF), des médecins, des universitaires, des journalistes, jusqu'à des commerçants et des chauffeurs de taxi. Je dois souligner que mes entretiens avec des universitaires guyanais m'ont permis d'acquérir une bien meilleure connaissance de la situation historique, sociale et démographique du territoire.

Aujourd'hui, l'outil le plus efficace pour évaluer le phénomène des drogues est l'estimation du marché, ce qui implique d'utiliser les informations des services répressifs, mais aussi des services de santé, pour estimer l'évolution de ce qui est consommé.

M. Olivier Cigolotti, président. – Merci beaucoup d'avoir partagé avec nous le fruit de vos travaux. Vous avez évoqué l'existence de groupes criminels guyanais dans le détail et le demi-gros. Pouvez-vous estimer la part du flux financier qui revient à la Guyane ? Quelles seraient les priorités à privilégier dans une stratégie de fragilisation de ces groupes criminels : une réponse pénale dissuasive ou une augmentation significative des saisies ?

M. David Weinberger. – En 2017, nous avons estimé que 25 millions d'euros étaient captés en Guyane avant le départ vers la métropole, et qu'entre le transport et la distribution, 450 millions d'euros environ étaient captés en métropole. Une partie de cette somme est réacheminée en Guyane, mais il est impossible de l'estimer. Pour le faire, il faudrait passer par une analyse financière des flux pouvant être illicites en provenance de personnes connues défavorablement pour le trafic et ayant des liens familiaux ou autres en Guyane. Les trafiquants guyanais les plus importants préfèrent toutefois investir au Suriname, car il y a moins de risques que leurs biens soient saisis par la justice.

Le problème des passeurs appelle une prise en compte de considérations sociales, économiques, avec de la prévention et de l'accompagnement à la sortie de la délinquance. Pour les criminels endurcis, la réponse pénale et surtout la confiscation des biens sont les meilleures réponses. Les saisies sont intégrées dans les modèles économiques, les trafiquants les intègrent dans leurs coûts. Mettre un trafiquant dix ans en prison ferme et surtout confisquer ses comptes en banque et ses biens est beaucoup plus efficace.

M. Joël Guerriau. – Merci pour votre présentation très précise. Vous avez particulièrement évoqué le Suriname, plateforme de la cocaïne. À l'origine, Roberto Escobar, dans une interview très fortement rémunérée, avait présenté l'organisation de cette route par le cartel.

Les relations sont complexes avec les Pays-Bas, dont le Suriname était jusqu'au 25 novembre 1975 une colonie. Les Pays-Bas ont lutté fortement contre le trafic de cocaïne, mais ils pratiquent une politique différente des autres pays à l'égard des drogues douces comme le cannabis. D'où provient la drogue consommée dans ce pays? Viendrait-elle légalement du Suriname ? Les Pays-Bas prévoient qu'à partir de 2021, la production pourrait se faire sur son sol. Devons-nous nous inspirer de cette politique?

Je note que 300 000 Surinamais vivent aux Pays-Bas, soit la moitié de ceux qui vivent au Suriname même.

M. David Weinberger. – La décolonisation du Suriname, comme celle d'autres pays, ne s'est pas passée sans heurts. Les deux pays entretiennent effectivement des liens très forts. L'ancien président Bouterse a été formé dans les rangs de l'armée néerlandaise, avant de devenir militaire au Suriname, puis de mener ses différentes carrières de président.

Les Pays-Bas sont un pays commerçant, disposant d'un énorme port historique qui a participé au développement du pays et de ses colonies et par lequel transitaient au XIX^e et au début du XX^e siècle les circuits d'acheminement légal de la drogue - jusqu'au début du XX^e siècle, on pouvait en effet acheter de la cocaïne chez Bayer, par exemple. Ces réseaux ont été récupérés par des groupes criminels néerlandais. Toute une économie s'est mise en place après l'arrivée des groupes colombiens dans les années 1980. Les contacts entre Surinamais d'Amérique latine et des Pays-Bas ont permis un lien de confiance qui est essentiel : je vous fais d'autant plus confiance que je sais qui sont vos amis et vos enfants.

Dès les années 1990, les Pays-Bas sont devenus avec l'Espagne - elle aussi en raison de ses liens coloniaux en Amérique latine - et l'Italie une plateforme dynamique de l'importation de cocaïne et de distribution dans toute l'Europe de l'Ouest. Les Pays-Bas n'ont pas la législation la plus armée pour lutter contre le blanchiment, puisqu'elle n'interdit pas, contrairement à la France, les entreprises détenues par des holdings ou des trusts. La législation sur les casinos a été très utile pour le blanchiment. Cela a pu générer des flux financiers illicites très significatifs entre les Pays-Bas et les îles caraïbes néerlandophones. Cela permet des contacts entre les trafiquants surinamais et les opérateurs du blanchiment, qu'ils soient d'origine surinamaïse ou non.

J'ai effectué une recherche sur la légalisation du cannabis dans certains États américains. Aux Pays-Bas, il n'est pas légal, mais toléré au niveau municipal. L'idée de départ, sympathique, mais un peu naïve, était de protéger la jeunesse néerlandaise des trafiquants en proposant une source alternative pour se procurer du cannabis. L'État n'est pas intervenu dans la production, qui est restée illégale. Dans les papiers officiels des années 2000, les coffee shops étaient censés être approvisionnés par des touristes néerlandais, ce qui était impossible... En réalité, il y avait une explosion de la production illégale aux Pays-Bas, qui s'est un peu calmée au tournant des années 2010 après la mise en œuvre d'actions de police ciblée, dans un cadre de tension diplomatique sur les sujets. Certains ont même souhaité classer le pays comme narco-État, ce qui très exagéré.

Il y a en effet un projet de production légale soit étatisée soit réglementée, comme en Uruguay ou dans certains États américains. Un nombre croissant de pays comme les Espagnols et les Luxembourgeois, pour ne citer qu'eux, y réfléchissent aussi. J'ai été auditionné à l'Assemblée nationale à ce sujet : des travaux parlementaires existent aussi en France sur ce sujet.

M. Antoine Karam, rapporteur. – À partir de quelle quantité les saisies touchent-elles à la rentabilité du trafic ? Vous avez évoqué le président Bouterse, dont le fils a été condamné, et qui est lui-même *persona non grata* aux Pays-Bas et en Europe. Avec l'arrivée d'un nouveau président, le Suriname va-t-il changer d'orientation et s'engager aux côtés de la France dans la lutte contre le trafic de stupéfiants ? Merci pour votre précieux travail.

M. David Weinberger. – Oui, les routes changent quand elles sont trop identifiées et que les saisies sont trop importantes. Je peux vous faire un calcul de coin de table qui n'a rien de scientifique. Le modèle économique repose sur l'achat de cocaïne à 5 000 euros en Guyane et sa revente cinq fois plus chère en métropole. Quand on saisira les trois quarts ou les quatre cinquièmes, il n'y aura plus d'argent à se faire par la route Cayenne-Paris. Il faudrait le vérifier, mais ce serait une bonne piste de réflexion pour de futurs travaux.

Le nouveau président du Suriname, Chandrikapersad Santokhi, était appelé « le shérif » par Bouterse, car il était très engagé dans les années 1990 dans la lutte antidrogue. D'après des discussions informelles que j'ai eues avec des policiers néerlandais actifs au Suriname dans les années 1990, il a été un allié de poids pour eux. Cela ne veut pas dire qu'il le sera aussi demain, mais c'est certainement un signal positif. Une rivalité très ancienne l'oppose à Bouterse : si des réseaux mafieux existaient autour de la présidence, ils seraient mis à mal. Mais le problème reste que, dans un pays failli ou fragile, l'appât du gain peut modifier la philosophie politique ou morale de personnes qui étaient au-dessus de tout soupçon. J'appelle de mes vœux que l'alternance puisse apporter une nette amélioration dans la lutte contre la drogue au Suriname.

M. Olivier Cigolotti, président. – Merci de la richesse de votre propos et de vos apports indéniables à notre rapport.

La téléconférence est close à 16 h 45.

Lundi 22 juin 2020

- Présidence de M. Olivier Cigolotti, président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Audition de M. Jean-Bernard Nilam, ambassadeur délégué à la coopération régionale Antilles-Guyane

M. Olivier Cigolotti, président. – Mes chers collègues, nous débutons nos auditions du jour avec M. Jean-Bernard Nilam, ambassadeur délégué à la coopération régionale Antilles-Guyane et Mme Myriam Aflalo, cheffe du département européen et international au sein de la direction générale des Outre-mer. À leur intention, je rappelle que notre mission d'information, qui s'intéresse au trafic de stupéfiants en provenance de Guyane, a été constituée le 13 mai dernier et se donne pour objectif de présenter ses conclusions d'ici la fin du mois de juillet. Son objet est d'évaluer la politique et les moyens mis en œuvre pour lutter contre ce trafic, et de proposer des pistes d'amélioration mais je ne détaille pas outre mesure le cadre de nos travaux puisque, monsieur l'ambassadeur, en tant qu'ancien directeur de cabinet du ministre des outre-mer, vous connaissez bien le fonctionnement des assemblées parlementaires.

La coopération régionale et internationale est un volet important de la lutte contre le trafic, c'est pourquoi nous avons choisi de retransmettre votre audition en direct sur le site internet du Sénat. Je signale qu'une partie de nos collègues suit cette audition en visioconférence.

Avec cette audition, nous souhaitons avoir un éclairage sur les flux de trafic de stupéfiants entre la Guyane et l'arc antillais et sur les moyens mis en œuvre pour lutter contre ce trafic. Il s'agira d'éclairer la mission sur la nature et l'étendue de la coopération entre la Guyane, les collectivités françaises aux Antilles et les différents États présents aux Antilles dans cette lutte. Sans doute aborderez-vous aussi l'impact de la pandémie de covid-19 sur ce trafic - on sait que la Guyane est particulièrement touchée.

Je cède tout de suite la parole à Antoine Karam, rapporteur de notre mission, après quoi je propose que vous puissiez nous faire un exposé liminaire d'une quinzaine de minutes environ, puis nous poursuivrons avec les questions de nos collègues.

M. Antoine Karam, rapporteur. – Bienvenue, Monsieur l'ambassadeur. Il est important que notre mission puisse vous entendre car vous avez occupé précédemment des postes stratégiques dans différentes administrations au cours de votre carrière et vous connaissez parfaitement la situation de nos territoires, en Amérique du Sud et aux Antilles. Nous vous avons transmis à l'avance des questions que je rappelle ici, pour l'ensemble de nos collègues. Quels sont, à grands traits, les flux de stupéfiants transitant par les Antilles, les circuits empruntés ? Quelles quantités représentent-ils ?

Pouvez-vous présenter les principales actions de lutte contre le trafic de stupéfiants impliquant un travail de coopération régionale Antilles-Guyane ? Quels sont vos principaux interlocuteurs en la matière ?

Quels sont les accords internationaux en vigueur dans la région favorisant la lutte contre le trafic de stupéfiants ? Pouvez-vous dresser un bilan de l'accord « concernant la coopération en vue de la répression du trafic illicite maritime et aérien de stupéfiants et de substances psychotropes dans la région Caraïbe », fait à San José le 10 avril 2003 ?

L'article R. 4433-32 du code général des collectivités territoriales prévoit la remise, par le délégué à la coopération régionale Antilles-Guyane, d'un « rapport annuel sur le bilan et l'évaluation des actions de coopération régionale intéressant les départements français d'Amérique » : l'un ou plusieurs de ces rapports annuels, remis par vous ou vos prédécesseurs, abordent-ils la coopération régionale en matière de lutte contre les stupéfiants et, le cas échéant, des préconisations ont-elles été faites en la matière ? Pourriez-vous éventuellement nous transmettre le dernier ? L'ouverture possible à des collectivités françaises du statut de membre associé à la CARICOM, évoquée depuis le sommet de Port-au-Prince en février 2018, favoriserait-elle selon vous la lutte contre le trafic de stupéfiants dans la région ?

Comment qualifieriez-vous aujourd'hui les relations diplomatiques de la France avec les partenaires de la région ? Ces relations permettent-elles une coopération efficace en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants ?

Quels sont nos leviers pour encourager les partenaires régionaux à coopérer davantage en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants ?

L'institution d'un conseiller diplomatique auprès du préfet de Guyane a-t-elle permis ou permettra-t-elle selon vous des avancées dans coopération régionale en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants ?

La coopération régionale en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants est-elle, d'une manière ou d'une autre, impactée par l'épidémie de covid-19?

M. Jean-Bernard Nilam, ambassadeur délégué à la coopération régionale Antilles-Guyane. – C'est avec une certaine émotion que je m'exprime aujourd'hui dans cette salle du Sénat dont nous connaissons tous l'attachement à son rôle constitutionnel de représentant des collectivités territoriales. Les statuts spéciaux de nos collectivités au titre des articles 73 et 74 de la Constitution traduisent une réalité qui est faite d'éloignement et d'inclusion dans un environnement régional différent de celui que nous connaissons en Europe continentale. Nous ne devons pas oublier que la reconnaissance de cette spécificité a été un long chemin, traversé parfois de mouvements d'humeur. Et en ce 22 juin, mes pensées vont vers mon père qui, il y a 58 ans jour pour jour, a vécu avec d'autres Guyanais, des moments difficiles à la mort du député Justin Catayée. Je suis ici en tant qu'ambassadeur délégué à la coopération régionale dans le bassin Antilles Guyane, mais vous me permettez, Monsieur le Président, d'ajouter mon témoignage plus personnel d'un originaire de outre-mer atlantiques. Le premier message que je souhaite faire passer à ce titre est celui de l'extrême sensibilité sociétale de la problématique dont s'occupe votre mission. Il y a en effet l'impact de la drogue en matière de santé publique pour la société française outre-mer et en métropole. A cet égard, j'y reviendrai, les trafics forment de plus en plus un continuum qui tend à estomper la différence entre métropole et outre-mer.

Il y a aussi un impact particulier sur la population guyanaise, notamment à l'ouest de ce département et notre préoccupation est de voir se déliter le tissu économique et social, et que se dissolve une certaine forme d'armature morale, à mesure que l'argent des passeurs irrigue la région de Saint-Laurent-du-Maroni, faisant perdre tout repère aux jeunes générations. Aux Antilles, comme en Guyane, le risque est grand de voir l'argent de la drogue prendre de plus en plus d'importance sur fond de progression de la délinquance, avec des groupes violents comme nous le voyons en Guadeloupe aujourd'hui.

La métropole aussi est concernée et je pense particulièrement au parcours de jeunes issus de nos territoires, de la deuxième ou troisième génération, qui sont exposés à tous les risques, en banlieue parisienne comme dans les grandes villes de province.

Ma deuxième préoccupation est plus directement liée à mes fonctions. De par la situation géographique des Antilles et de la Guyane, la France est un partenaire incontournable dans la lutte internationale contre le narcotrafic dans la région Caraïbe. Nous avons d'ailleurs une spécificité peu enviable qui est notre frontière terrestre avec le Surinam, alors que le modèle de la lutte contre le narcotrafic est essentiellement maritime et aérien. Deux autres puissances européennes implantées dans la région ont des intérêts comparables aux nôtres, le Royaume-Uni et les Pays-Bas, mais la France concentre les attentes des pays de la zone en vue d'un partenariat politique qui différencierait de l'approche américaine, qui demeure marquée par un certain unilatéralisme. Certes, nous devons faire preuve de réalisme et ne pas ignorer le poids de l'histoire et de la géographie qui rendent l'action des États-Unis légitime et incontournable dans cette partie du monde. Notre coopération avec eux est ancienne et durable, mais la France est aussi légitime à agir, en tant que puissance européenne, car un tiers de la production de drogue sud-américaine est orientée vers l'Europe (deux tiers vers l'Amérique du Nord). Nous devons être attentifs à remplir cette mission, dans le respect de la

souveraineté des États et en nous appuyant de façon privilégiée sur les structures locales. Il y a d'ailleurs matière à débat sur la manière de concilier respect du droit international et efficacité dans la lutte contre les réseaux de stupéfiants et l'avis de la mission sénatoriale à ce sujet sera très utile.

Enfin, je tiens à évoquer la question du lien entre le développement des trafics avec celui des nouvelles menaces, notamment le terrorisme. Pour les États-Unis, le lien est établi depuis des années, depuis les attentats de New York au début du XXI^e siècle. En Europe, le financement du terrorisme et la cybercriminalité sont identifiés, notamment par Europol, comme des menaces émergentes liées au narcotraffic. La France est très concernée et se montre attentive à la situation en Afrique de l'ouest et au Sahel où nous nous efforçons d'encourager une transition vers plus de transparence dans les gouvernances et d'efficacité dans la lutte contre la corruption. En tant qu'ambassadeur délégué à la coopération régionale Antilles Guyane, je suis confronté à un contexte d'une moindre grande fragilité que celui que nous connaissons en Afrique, mais le retard de développement dans la zone dont je m'occupe est un puissant facteur de risque, conjugué aux perturbations engendrées par les accidents climatiques et sanitaires. Nous allons maintenant pouvoir approfondir ces réflexions autour du questionnaire que vous m'avez transmis.

M. Jean-Bernard Nilam. – Pour répondre à votre première question, sur les flux de stupéfiants transitant par les Antilles et les quantités que cela représente, il se trouve que, de manière assez contre-intuitive, le volume des prises effectuées dans les Antilles françaises est plus important que celui constaté en Guyane.

Lors de la conférence de coopération régionale Antilles-Guyane de 2018, j'ai fait intervenir M. Jean-Damien Moustier, qui était alors le chef de l'office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants (OCTRIS), organisme qui a été remplacé en 2020 par l'office antistupéfiants (OFAST). Il ressort de son intervention que, s'agissant de la cocaïne produite dans les grands pays producteurs que sont la Colombie, le Pérou, l'Équateur et la Bolivie, les flux transitent essentiellement par la voie maritime. Le Venezuela est très présent comme point de départ, puis les flux passent vers les Petites Antilles et vers Porto Rico.

Les trafics inter-îles sont également très soutenus. Il s'agit d'un trafic avec rebonds, les différents ports constituant des points d'appui aux cargos qui suivent des stratégies d'évitement, allant d'une île à l'autre pour échapper aux contrôles effectués par les structures portuaires. Dans cette zone archipélagique, le contrôle des frontières repose sur la surveillance maritime laquelle requiert des moyens dont tous les pays ne disposent pas forcément. Il existe de nombreuses voies d'accès et d'échanges. Des livraisons de drogue ont par exemple lieu par le biais de porte-conteneurs, de largages aériens, de sous-marins : le contrôle est un vrai défi pour les autorités des îles antillaises.

Les ports de Fort de France et de Pointe à Pitre sont très concernés par ce trafic qui, d'un point de vue logistique, s'appuie beaucoup sur la circulation des cargos de fret agricole et qui correspond à des volumes très supérieurs aux saisies effectuées à l'aéroport de Cayenne. Selon la marine nationale, plus de 3,5 tonnes de stupéfiants ont été saisis en mer des Antilles en 2018, dont 2 tonnes de cocaïne.

Le phénomène des « mules » en provenance de l'aéroport de Guyane se caractérise par une forte exposition médiatique. Le trafic a une progression extrêmement dynamique : le volume de cocaïne saisi a été multiplié par dix entre 2016 et 2018. Les prises

effectuées à Orly sur les transits opérés depuis la Guyane n'atteignaient en 2018 qu'environ 800 kilogrammes de cocaïne, à comparer avec les 3,5 tonnes de prises aux Antilles. C'est un trafic qui vient essentiellement de Colombie par voie terrestre.

Il me semble enfin utile d'attirer votre attention sur la tendance nouvelle que M. Moustier a identifiée, à savoir l'apparition d'un trafic de retour centré sur la résine de cannabis, qui arrive d'Europe et qui est commercialisée sur le marché des îles françaises des Antilles, créant les conditions d'un véritable cycle économique des stupéfiants.

Je poursuis avec votre deuxième interrogation concernant les principales actions de lutte contre le trafic de stupéfiants impliquant un travail de coopération régionale Antilles-Guyane, ainsi que mes interlocuteurs en la matière.

La lutte contre les trafics fait partie des axes forts de la politique de coopération régionale de la France dans la zone Caraïbe, et constitue l'un des premiers enjeux de l'action de notre réseau d'ambassades dans les pays particulièrement exposés, comme par exemple le Venezuela. C'est la raison pour laquelle j'ai choisi de faire intervenir, également lors de la conférence de coopération régionale Antilles-Guyane de 2018, l'attaché de sécurité intérieure à Caracas, M. Serge Antony, qui décrit dans son intervention que je tiens à votre disposition le dispositif bilatéral de coopération policière mis en place par la direction de la coopération internationale du ministère de l'intérieur.

Ce dispositif de coopération s'appuie sur un maillage de onze services de sécurité intérieure (SSI) dans la zone Amériques, et en particulier, pour le nord de la Caraïbe, un poste à Cuba et un en Haïti, plus une antenne en République Dominicaine. Et dans la zone Caraïbe sud, le dispositif comporte un service de sécurité intérieur à Caracas et un à Bogota. Il s'agit de l'ensemble des points chauds de notre environnement régional.

Les SSI sont placés dans les ambassades et constituent à ce titre mes interlocuteurs de référence dans cet aspect du travail de coopération régionale. La recherche de l'information constitue en effet l'un des principaux domaines de la lutte contre les narcotrafics nécessitant une action en termes de coopération régionale. C'est le nerf de la guerre, car le trafic actuel s'accompagne d'une complexification des circuits et des réseaux.

À cet égard, permettez-moi de faire une mention spéciale du programme IGUANA qui a été mis en place par la direction centrale de la police judiciaire. C'est un programme de coopération policière entre certains États de la Caraïbe très liés au niveau des impacts du trafic de stupéfiants. Il est soutenu par la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) qui promeut des projets de lutte contre les stupéfiants dans les pays. L'idée est de recevoir des partenaires et de les visiter afin d'étudier des stratégies communes d'action contre des groupes transnationaux de trafics de stupéfiants.

Après le volet policier, l'autre aspect important de notre action de coopération concerne évidemment le volet militaire. Je suis amené à travailler en liaison régulière avec le centre opérations interarmées des Antilles basé à Fort-de-France, qui a été désigné et intégré en tant que centre régional de coordination Narcops dans la zone Est de la Caraïbe.

Je terminerai par ce volet souvent oublié ou méconnu de l'action de coopération qui correspond à la lutte contre les paradis fiscaux et les réseaux de blanchiment d'argent issu du trafic de produits stupéfiants. Vous le savez, le sujet est très sensible d'un point de vue diplomatique, particulièrement dans la région dont j'ai la responsabilité. Depuis

l'actualisation du 12 février 2020, plusieurs territoires caribéens figurent la liste européenne des juridictions fiscales non coopératives : les îles Caïmans, les Iles Vierges et surtout Trinidad, qui demeure sur la liste noire et est un poids lourd politique et économique dans la région, ce qui nous pose régulièrement des difficultés. Anguilla et Ste-Lucie sont par ailleurs sur la liste grise. Il n'y a évidemment pas de lien direct entre les listes et le comportement de l'État concerné vis-à-vis du narcotrafic, mais le premier critère retenu par l'Union européenne, celui du manque de transparence, n'est pas sans lien avec le degré de coopération des systèmes bancaires locaux.

Vous m'interrogez ensuite, dans votre questionnaire, sur les avancées dans la coopération régionale en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants permises par l'institution d'un conseiller diplomatique auprès du préfet de Guyane. Mme Suard, qui exerce cette fonction, a été nommée en septembre 2018. Elle bénéficie depuis le milieu de l'année 2020 d'une lettre de mission qui fixe les priorités de son action. Le soutien à la politique de lutte contre les trafics en général, et des narcotrafics en particulier, en fait partie. À cet égard, dans l'organigramme de la Préfecture de la Guyane, un officier est chargé de la coopération internationale en matière de sécurité et de police. Il est directement rattaché à la mission diplomatique et de coopération qui est animée par le conseiller diplomatique.

On peut espérer de cette organisation, mise en place par les deux derniers préfets, un approfondissement des liens avec les services de police et de douanes surinamiens, afin d'améliorer le niveau du renseignement, outil indispensable de la lutte contre les trafics et singulièrement contre le phénomène des « mules ».

S'agissant de la troisième question, sur les accords internationaux en vigueur dans la région favorisant la lutte contre le trafic de stupéfiants, il convient d'évoquer l'accord de San José, entré en vigueur en 2008, entre les États-Unis, la Jamaïque, les Pays-Bas, le Guatemala, le Nicaragua, le Costa Rica, la République dominicaine, la France et le Honduras, auxquels se sont rajoutés le Belize et Haïti. Il vise à favoriser la coopération contre le trafic de stupéfiants par voie maritime et aérienne. L'accord peut être salué comme une avancée importante, reconnaissant un droit de poursuite et de patrouille dans les territoires des États parties, à condition toutefois que l'État signataire l'autorise expressément, ce qui n'est que très rarement le cas. Le bilan de l'application de l'accord de San José est donc en demi-teinte. Une note de l'OFDT en fait d'ailleurs état. Je suis parfois amené à intervenir sur des sujets de ce type, notamment avec les Pays-Bas, par rapport au droit de hot pursuit dans les eaux de Saint Martin, et cela reste compliqué.

Je voulais également à ce stade évoquer l'existence d'un programme de coopération d'une durée de trois ans piloté depuis Saint-Domingue et qui a pour objectif l'appui à la lutte contre la criminalité organisée dans la région Caraïbe (ALCORCA). Il vise à renforcer la coopération technique entre la République dominicaine, Haïti, le Mexique, la Jamaïque et Cuba en lien avec les collectivités françaises des Caraïbes. Ce programme est construit autour de trois axes. Il crée une plateforme d'échanges entre les pays avec la mise en place de formations adaptées aux besoins de chaque pays et proposées par des experts français, sur des thèmes tels que l'action en mer, la sécurité des aéroports ou le contrôle des conteneurs. Il prévoit le renforcement des capacités nationales et régionales en termes de police et de contrôle maritime, aérien et douanier, par le biais d'ateliers et de formations de personnel. Enfin, il renforce les capacités d'action judiciaire, au travers d'une étude préalable de droit comparé et l'établissement d'un répertoire de bonnes pratiques en matière d'outils normatifs permettant aux pays membres d'accroître la connaissance mutuelle qu'ils ont de leurs régimes juridiques.

Vous m'interrogez également sur le rapport annuel sur le bilan des actions de coopération régionale intéressant les départements français d'Amérique prévu par l'article R. 4433-32 du code général des collectivités territoriales. Le rapport 2019, qui n'a pas encore été remis, évoque la lutte contre les trafics de stupéfiants. Celui de 2018 aborde d'une part le traité de coopération franco-surinamien de septembre 2018 et d'autre part la Quadripartite franco-néerlandaise de juin 2018. La lutte contre les trafics constitue en effet un volet important de la stratégie de coopération transfrontalière définie par Annick Girardin et Yildiz Pollack-Beighle à l'occasion du traité signé à Albina : la France et le Suriname ont entendu donner davantage d'ampleur à la coopération pour lutter contre le phénomène des « mules », en matière d'échanges d'informations. L'ambition commune est également d'aller vers le renforcement de la structure de coopération policière (CCP) actuellement en place à Saint Laurent du Maroni. Nous souhaitons également lui donner une compétence douanière ; elle deviendrait alors un centre de coopération policière et douanière (CCPD). Le rapport revient également sur les orientations données en matière de coopération entre les garde-côtes néerlandais et les douanes françaises en matière de lutte contre les go-fast dans le cadre de la Quadripartite franco-néerlandaise.

S'agissant de l'adhésion de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane au CARICOM, M. Antoine Joly, ambassadeur de France au Suriname a déclaré en 2018 lors de son audience d'accréditation que le gouvernement français souhaitait appuyer la lutte de la région contre la criminalité organisée et le trafic de drogue, ainsi que le renforcement des capacités d'action des autorités locales. Cette prise de position a été favorablement accueillie, parce qu'elle répond à la volonté des États membres de la CARICOM de ne pas se retrouver dans un tête-à-tête exclusif avec Washington dans la conduite de la lutte au sol contre les organisations criminelles impliquées dans le narcotraffic.

S'agissant de la cinquième question, sur nos relations avec les partenaires de la région, j'aurais tendance à dire que la France est confrontée à trois types de défis. Le premier est celui de l'intégration régionale. Nos chances de succès dans le combat dépendent de la densité des liens entretenus avec les partenaires. Il ne faut pas penser notre stratégie régionale en faisant abstraction du rôle et de la légitimité à agir des États-Unis. Ces derniers font le lien entre le narcotraffic et le financement du terrorisme, ce qui est une approche que nous partageons dans le cadre de notre implication au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Ils sont signataires des accords de Roseau (1982), qui instaure un regional security system, animé par les États-Unis, mais auquel le Royaume-Uni et les Pays-Bas sont également associés. En réalité, cela crée les conditions d'une véritable coordination militaire, sous l'égide de l'état-major tactique américain de Key West. Depuis 2008, notre commandement militaire de zone, le COMSUP de Fort-de-France, est relié à cette Joint interagency task force pour un accord de coopération.

Le deuxième défi est celui du développement économique. Nous devons à ce sujet être dans une approche plus européenne qu'atlantique. La grande pauvreté est l'un des terrains du développement des réseaux de production et de diffusion des stupéfiants. À l'échelle nationale, le trafic de drogue est le premier de France ; son poids est de 3,5 milliards d'euros, soit une fois et demi le budget annuel du ministère des outre-mer... Le plan d'action anti-drogue de l'Union européenne, adopté en juillet 2017 et portant sur la période 2017-2020, tend à renforcer les pouvoirs des délégations européennes dans la région, comme celles de Barbade et Haïti, afin d'avoir une meilleure réactivité dans l'attribution des crédits européens.

Le dernier des défis est celui de notre réponse face à la déstabilisation politique des États de la région, qui ne cesse de renforcer les possibilités d'action des narcotrafiquants.

Le Venezuela, qui traverse une crise politique et économique depuis une demi-douzaine d'années, est entré en récession en 2014. Il connaît un taux d'inflation supérieure à un million de pourcents depuis 2018 et se situe désormais au départ des principales routes d'acheminement de la drogue du continent sud-américain vers l'Europe. D'autres pays se situent au cœur des préoccupations de la diplomatie française : le Nicaragua, et bien-sûr dans les grandes Antilles, Haïti. La France, qui joue un rôle de premier plan dans les efforts de la communauté internationale pour éviter l'émergence d'États faillis, se réjouit de la tenue sans encombre des élections au Suriname, qui montre la maturité politique de notre voisin et permet d'augurer la poursuite de sa collaboration avec la France dans la lutte contre l'ensemble des trafics.

La réponse à la sixième question, sur les leviers permettant d'encourager les partenaires régionaux à coopérer en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants, comprend un volet opérationnel et un volet juridique.

La question des moyens opérationnels est la plus importante. C'est la raison pour laquelle, lors de la CCRAAG de 2018 à Fort-de-France, j'ai fait intervenir le contre-amiral René Jean Crinola, qui s'exprimait en sa qualité de commandant de la zone maritime Antilles. La convention de Vienne de 1988, ainsi que les textes français qui la transposent, encadrent l'action de l'État dans la lutte contre le trafic de stupéfiants en haute mer, pour permettre d'en arrêter les auteurs. Dans la zone Caraïbe, cette mission est assurée, sous l'autorité du préfet de la Martinique, délégué pour l'action de l'État en mer (DAEM), par des frégates de Surveillance. Ces frégates embarquent des moyens servant à l'intervention et à l'investigation des go fast.

Sur le second point, qui traduit la réponse pénale de l'État face à la délinquance constatée, y compris en haute mer, c'est à la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) qu'il appartient de coordonner l'ensemble des acteurs en matière de lutte antidrogue. Nous pouvons être appelés à actionner les leviers judiciaires et, dans certains cas, les leviers fiscaux de la coopération avec les États étrangers afin de répondre aux exigences de la preuve et obtenir la sanction pénale la plus forte.

Enfin, vous m'interrogiez sur l'impact de l'épidémie de Covid-19 sur la coopération régionale en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants. On peut à ce stade anticiper deux effets majeurs en termes de coopération régionale dans la lutte contre les narcotrafics.

Le premier, sans surprise, est la mise en évidence du lien qui existe entre, d'une part, la globalisation économique et la perméabilité des frontières, notamment dans la Caraïbe et, d'autre part, l'existence et la prospérité d'un marché économique des produits stupéfiants. Pour le dire plus simplement, quand on circule facilement, ce marché prospère. L'exemple de l'île binationale de Saint-Martin est à cet égard édifiant : en quelques semaines on a vu l'activité des revendeurs à la sauvette décroître de façon spectaculaire du fait du contrôle imposé aux points de passage frontaliers et de l'interdiction des déplacements non autorisés.

Le second, malheureusement, est l'aggravation des déséquilibres sociaux que connaissent les États et territoires de la grande région Caraïbe, avec les conséquences prévisibles sur l'implantation des réseaux de trafiquants dans les espaces ainsi économiquement déstabilisés. C'est tout l'enjeu du déconfinement et du retour le plus rapide possible à une activité normale pour limiter l'ampleur de la récession historique qui s'apprête à frapper notre bassin. La sévérité de la crise aux USA, dont la contribution au PIB de la zone

est majeure, essentiellement grâce au tourisme, laisse craindre un ralentissement très important pour les destinations les plus fréquentées par la clientèle nord-américaine, comme la République Dominicaine, la Jamaïque, Trinidad et les Antilles néerlandaises.

Le 16 avril dernier le Club de Paris a annoncé la suspension du service de la dette pour les pays les plus pauvres, du fait de la crise sanitaire et économique liée au Covid-19 : il s'agit d'une piste de réflexion dans notre effort de coopération, pour tenter de conjurer le risque d'une fragilisation des structures étatiques dans les pays les plus concernés, avec des effets potentiellement très préoccupants dans le cadre de la lutte contre les trafics de stupéfiants.

M. Olivier Cigolotti, président. – . – Vous avez été très complet dans les réponses apportées. Je me permettrai deux questions complémentaires. Vous avez d'abord abordé l'accord de San José mais existe-t-il des accords internationaux, dans la région, portant sur le volet « prévention » ? Par ailleurs, nous avons auditionné M. Antoine Joly, ambassadeur au Suriname, au Guyana et auprès de la CARICOM, le résultat des récentes élections législatives au Surinam, remportées par l'opposition, va-t-il améliorer la coopération dans la lutte contre le trafic de stupéfiants ?

M. Jean-Bernard Nilam. – Il n'existe pas d'accord-cadre en matière. Il existe en revanche divers accords que nous considérons comme relevant du volet prévention parce qu'ils portent sur la formation des agents, des policiers mais aussi des acteurs de la politique de la ville. Je pense par exemple au programme de coopération policière IGUANA. Tous ces professionnels sont amenés, d'une manière ou d'une autre à intervenir de manière préventive dans la lutte contre le trafic de stupéfiants puisqu'on sait pertinemment que ceux qui transporteront les stupéfiants, les futures « mules », sont des personnes aujourd'hui frappées par la précarité. En formant ces professionnels qui vont agir contre le décrochage scolaire, contre les violences intrafamiliales, contre les logements insalubres, on fait finalement de la prévention contre le trafic de stupéfiants. Mais cela reste des actions ponctuelles, il n'y a pas eu d'initiative française, on peut le regretter, pour qu'existe un véritable cadre préventif contre le trafic de stupéfiants dans la région.

La prochaine génération des crédits INTERREG, la génération 2021-2027, va être beaucoup plus axée sur les questions sanitaires et sur la coopération dans le domaine de la prévention, même si nous avons tous en tête un troisième sujet important, la préservation de l'environnement.

Sur votre deuxième question, à savoir comment l'ambassadeur délégué à la coopération régionale Antilles-Guyane perçoit la situation politique au Suriname, et quelles conséquences cela aura sur la coopération en matière de lutte contre le trafic, il semble tout d'abord se confirmer que le président Desi Bouterse va laisser la place à une nouvelle équipe. Ces élections se sont déroulées démocratiquement, ce qui est très positif. La transition à Paramaribo se passe finalement dans de bonnes conditions. On ne peut pas en dire autant de tous les pays de la zone. Même le Guyana voisin a connu un processus récent moins fluide. Il s'agit d'un bon signal et il faut s'en réjouir. Sur la suite, je n'ai pas d'appréciation à porter sur les personnes. Je constate que la ministre des affaires étrangères sortante était déjà inscrite dans un processus qui pourrait aboutir à la signature d'un accord de coopération judiciaire. Je ne pourrai juger que les actes du nouveau président. Parmi ces actes, il y a la signature de cet accord de coopération. Je me suis entretenu avec Reggy Nelson, ambassadeur du Suriname en France, avant son retour à Paramaribo et j'ai insisté auprès de lui sur l'importance pour nous

de la signature de cet accord. Un tel accord suppose une réciprocité en matière d'extradition et l'échange d'informations, en bref une véritable coopération judiciaire.

M. Joël Guerriau. – On a connu en 2019 une hausse très importante du nombre et de l'importance des incendies de forêt en Amazonie : quelles sont les conséquences sur le trafic de stupéfiants ?

Par ailleurs, les tensions entre les États et la France, d'une part, et le Venezuela d'autre part se sont accentuées. Pourtant, une grande partie du trafic passe par le Venezuela. Vous avez parlé des « go fast », mais ces go fast sont préalablement alimentés par voie maritime, par ce que qu'on appelle les « tapouilles », ces embarcations maritimes sommaires dont beaucoup battent pavillon vénézuélien. Or, on est dépourvu juridiquement pour interpellier ces embarcations sans l'accord du Venezuela. J'ai eu la chance dans le cadre d'une mission d'assister à bord d'une frégate à de telles opérations qui, bien souvent, doivent se contenter de récupérer les ballots de drogue, jetés précipitamment par les trafiquants lorsqu'ils aperçoivent la frégate. Dans bien des cas, la « mère » comme on surnomme la tapouille peut tranquillement rentrer au Venezuela. On a donc un coût d'intervention très élevé pour un résultat plus que mitigé. Savez-vous combien de vénézuéliens sont emprisonnés pour cette raison en France, probablement à Fort-de-France ?

Par ailleurs, j'imagine que l'article 17 de la Convention du 20 décembre 1988 sur le trafic illicite de stupéfiants, qui permet à tout navire d'État tiers d'agir à l'encontre d'un navire privé suspect dès lors qu'il en a l'autorisation par l'État de son pavillon, est difficile à mettre en œuvre en cette période de tensions. Lorsqu'on signale au Venezuela ce type d'embarcation transportant de la drogue, les suspects sont-ils inquiétés ?

Enfin, quelles sont nos relations avec le gouvernement marocain pour mettre fin au trafic de résine de cannabis ?

M. Fabien Gay. – L'orpaillage illégal fonctionne à plein régime en Guyane. Cette situation est facilitée par le terreau social et la précarité. On sait qu'il existe des liens entre les différents types de trafics, quels qu'ils soient. Entre trafic d'armes, orpaillage illégal et trafic de stupéfiants, il y a des points communs. Quel est votre sentiment à cet égard ?

M. Jean-Bernard Nilam. – Sur les incendies de forêt, tout d'abord. Vous l'avez bien compris, la stratégie des opérateurs consiste à rechercher la plus grande discrétion possible. L'environnement amazonien est un environnement très propice aux trafics en tous genres. Les éléments dont je dispose ne permettent pas d'identifier des réseaux interconnectés, mais nous savons qu'il existe des réseaux logistiques permettant d'organiser l'orpaillage illégal, et, dans le même bassin et auprès des mêmes interlocuteurs, des réseaux logistiques qui agissent sur le trafic de stupéfiants. Il existe sur le bassin du Maroni, et en particulier dans sa zone centrale, une caractérisation extrêmement dangereuse de trafiquants qui ont la main mise sur les circuits logistiques. Le financement de leurs réseaux reste aujourd'hui un grand point d'interrogation.

Sur le Venezuela, les moyens d'interception que nous avons en mer sont mobilisés au niveau des tapouilles, c'est-à-dire des embarcations en mer qui emportent l'essentiel de la cargaison de drogue, à charge ensuite pour les go-fast de la récupérer et de tracer la route vers les Caraïbes. L'action est principalement portée par les États-Unis, et nous venons en renfort, surtout pour barrer la route qui remonte vers les Antilles françaises.

Vous avez posé des questions très précises, la première est combien. Je ne suis pas en mesure de vous indiquer le nombre de personnes que l'on peut rattacher à ce trafic dans les prisons françaises. Je vais faire les recherches nécessaires et vous transmettrai l'information.

Comme vous l'indiquez, monsieur le sénateur, l'article 17 des accords de San José pose des difficultés. Aujourd'hui, pour pouvoir réaliser l'intervention, il existe deux solutions : que l'État partie ait préalablement renoncé à sa souveraineté, ce qu'aucun État n'a fait, ou qu'il accorde une autorisation au cas par cas.

Lorsque l'on a arraisonné la tapouille et qu'on la rend à l'État vénézuélien, en général, il ne se passe rien. Il y a une volonté à Caracas de lutter contre la désintégration de l'État, mais l'État vénézuélien n'a pas aujourd'hui les moyens d'une action en mer.

Sur votre question relative au Maroc liée à celle d'un trafic du retour : nos relations avec le Maroc, comme avec l'ensemble des pays du nord de l'Afrique, sont aujourd'hui dominées par la lutte contre le terrorisme et celle contre les trafics. En tant qu'ambassadeur délégué à la coopération régionale Antilles-Guyane, je ne suis pas la personne la plus indiquée pour vous indiquer les outils précis de coopération avec ce pays. Je sais simplement que les échanges d'informations avec le Maroc sont très développés, ce qui nous a permis de chiffrer le volume du cannabis entrant. On parle aujourd'hui de 2 à 3 tonnes.

Sur l'orpaillage illégal, je souhaite attirer l'attention sur le fait qu'il existe aujourd'hui un continuum que l'on voit apparaître entre l'ouest de l'Amérique du Sud et nos territoires, en particulier la Guyane, à travers le couvert amazonien. Vous savez qu'il existe un différend frontalier entre le Venezuela et le Guyana. Pendant des années, cette zone est restée une zone tampon, qui empêchait les trafics. Peu à peu, cette protection s'amenuise.

M. Olivier Cigolotti, président. – Je vous remercie pour votre disponibilité et pour l'éclairage que vous avez apporté à notre mission d'information.

M. Antoine Karam, rapporteur. – Je vous remercie pour toutes ces informations, ainsi que pour les éléments complémentaires que vous communiquerez à notre mission. Je souhaite souligner l'intérêt de l'existence d'un ambassadeur chargé de la coopération régionale dans notre zone géographique.

La réunion est close à 15 h 30.

**MISSION D'INFORMATION SUR LA LUTTE CONTRE
L'ILLECTRONISME ET POUR L'INCLUSION NUMÉRIQUE**

Lundi 22 juin 2020

- Présidence de M. Jean-Marie Mizzon, président -

La téléconférence est ouverte à 15 heures

Table ronde des universités (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Cette réunion a fait l'objet d'une captation vidéo disponible sur le site du Sénat.

La téléconférence est close à 16 h 25.

Mardi 23 juin 2020

- Présidence de M. Jean-Marie Mizzon, président -

La téléconférence est ouverte à 15 heures

**Audition de M. Philippe Wahl, président-directeur général du Groupe
La Poste (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La téléconférence est close à 16 h 15.

Jeudi 25 juin 2020

- Présidence de M. Jean-Marie Mizzon, président -

La téléconférence est ouverte à 10 heures.

**Audition de la Caisse des Dépôts et Consignations et de la Banque des
Territoires (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La téléconférence est close à 11 h 20.

**MISSION D'INFORMATION SUR LE FONCTIONNEMENT ET
L'ORGANISATION DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES**

Vendredi 26 juin 2020

- Présidence de M. Jean-Jacques Lozach, président -

La visioconférence est ouverte à 15 h 15.

Etude annuelle du Conseil d'État de 2019 : « Le sport : quelle politique publique ? » - Audition de Mme Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État, et de M. Frédéric Pacoud, maître des requêtes (par téléconférence) (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette visioconférence sera publié ultérieurement.

La visioconférence est close à 16 h 20.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 29 JUIN ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 1^{er} juillet 2020

à 9 h 30

Salle n° 263 et en téléconférence

- Échange de vues sur les orientations de la politique de relance.

Jeudi 2 juillet 2020

à 9 heures

Salle Médicis et en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation vidéo

En commun avec la commission des affaires européennes

- Audition de M. Janusz Wojciechowski, commissaire européen à l'agriculture.

Commission des affaires étrangères

Mercredi 1^{er} juillet 2020

à 9 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

à 9 h 30 :

- Audition de S.E. M. Ismaïl Hakki Musa, ambassadeur de Turquie en France (captation vidéo).

à 11 heures :

- Examen du rapport d'information « L'Inde, un partenaire stratégique » de MM. Ladislas Poniatowski et Rachid Temal, co-rapporteurs.

Commission des affaires sociales

Mercredi 1^{er} juillet 2020

à 9 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

- Examen des amendements éventuels sur le texte de la commission sur les projets de loi organique (n° 557, 2019-2020) et ordinaire (n° 558, 2019-2020) relatifs à la dette sociale et à l'autonomie. (Rapporteur : M. Jean-Marie Vanlerenberghe).

Le délai limite pour le dépôt des amendements de séance est fixé au lundi 29 juin 2020 à 12 heures.

- Désignation des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée d'examiner les dispositions restant en discussion sur les projets de loi organique (n° 557, 2019-2020) et ordinaire (n° 558, 2019-2020) relatifs à la dette sociale et à l'autonomie.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 1er juillet 2020

à 9 heures

Salle n° 67 et en téléconférence

- Examen du rapport de la mission d'information sur la gouvernance et la performance des ports maritimes.

à 10 h 30

Salle Clemenceau et en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Table ronde relative aux impacts sanitaires et environnementaux de la 5G, autour de :

. M. Olivier Merckel, chef de l'unité « évaluation des risques liés aux agents physiques » de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) ;

. M. Sébastien Soriano, président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) ;

. M. Mathieu Weill, chef du Service de l'Économie numérique à la Direction générale des entreprises ;

. M. Nicolas Guérin, président de la Fédération française des télécoms ;

. M. Hugues Ferreboeuf, directeur du projet « sobriété » au Shift Project ;

. M. Stéphane Kerckhove, directeur général de l'association « Agir pour l'environnement ».

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 1^{er} juillet 2020

à 8 heures

Salle n° 245

Captation vidéo

- Audition de M. Franck Riester, ministre de la culture, sur l'avenir du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique, et les modalités de transposition de la directive « Services de médias audiovisuels » (SMA).

à 10 h 15

Salle A245 et en téléconférence

- Présentation du rapport d'information de Mmes Colette Mélot et Sylvie Robert sur l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques publiques.

Commission des finances

Mardi 30 juin 2020

à 14 heures

Salle de commission et par visioconférence

- Examen des amendements de séance déposés sur le texte n° 466 (2019-2020) adopté par la commission sur la proposition de loi n° 312 (2019-2020) portant création d'un fonds d'urgence pour les Français de l'étranger victimes de catastrophes naturelles ou d'événements politiques majeurs (M. Jérôme Bascher, rapporteur).

Mercredi 1^{er} juillet 2020

à 11 heures

Salle Médicis et par visioconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Pierre Moscovici, premier président de la Cour des comptes, sur le rapport relatif à la situation et aux perspectives des finances publiques.

à 13 h 30

Salle Clemenceau et par visioconférence

Captation vidéo

- Audition en application de l'article L. 612-5 du code monétaire et financier de M. Jean-Paul Faugère, candidat proposé aux fonctions de vice-président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), puis vote sur la proposition de nomination.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 1^{er} juillet 2020

à 9 heures

Salle Médicis et en téléconférence

- Audition, en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, de M. Jean-Philippe Vachia, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (captation vidéo – ouverte à la presse).

- Vote sur la proposition de nomination par le Président de la République de M. Jean-Philippe Vachia aux fonctions de président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

à 10 h 30

Salle n° 131 et en téléconférence

- Audition de M. Frédéric Veaux, directeur général de la police nationale, dans le cadre de la mission d'information relative aux moyens d'action et aux méthodes d'intervention de la police et de la gendarmerie.

- Examen, en nouvelle lecture, du rapport de M. Philippe Bas et du texte proposé par la commission sur le projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Mercredi 1er juillet 2020 à 9 heures

- Dépouillement simultané au sein des commissions des lois des deux assemblées des scrutins sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Jean-Philippe Vachia aux fonctions de président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Jeudi 2 juillet 2020

à l'issue de la discussion générale en séance publique

Salle n° 216

- Examen, en nouvelle lecture, des amendements éventuels sur le texte de la commission sur le projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire (rapporteur : M. Philippe Bas) (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux

Mercredi 1^{er} juillet 2020

à 18 heures

Salle n° 6241 – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau

- Nomination des Rapporteurs

- Examen des dispositions de la proposition de loi restant en discussion.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi permettant le don de congés payés sous forme de chèques-vacances aux membres du secteur médico-social en reconnaissance de leur action durant l'épidémie de Covid-19

Jeudi 2 juillet 2020

à 9 heures

Salle n° 213

- Nomination du Bureau
- Nomination des Rapporteurs
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion

Commission des affaires européennes

Jeudi 2 juillet 2020

à 9 heures

Salle Médicis et en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation vidéo

En commun avec la commission des affaires économiques

- Audition de M. Janusz Wojciechowski, Commissaire européen à l'agriculture.

à 11 heures

Salle Monory et en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- « Quel projet allemand pour l'Europe ? » : table-ronde franco-allemande à l'occasion de la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne, organisée par la commission des affaires européennes, avec la participation de :

. M. Nicolas Baverez, économiste, avocat, contributeur à l'Institut Montaigne ;

. Mme Claire Demesmay, directrice du programme Relations francoallemandes du DGAP (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik) Institut allemand de politique étrangère ;

. M. Jean-Dominique Giuliani, président de la fondation Robert Schuman ;

. M. Hans Stark, conseiller pour les relations franco-allemandes à l'Institut français des relations internationales, professeur de civilisation allemande à Sorbonne Université.

Mission d'information sur la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique

Lundi 29 juin 2020

à 15 heures en téléconférence

- Audition de Mme Salomé Berlioux, présidente de l'association Chemins d'Avenirs, auteure du rapport remis au ministre de l'Éducation nationale « Mission orientation et égalité des chances dans la France des zones rurales et des petites villes : "restaurer la promesse républicaine" ».

Mardi 30 juin 2020

à 15 heures en téléconférence

- Table ronde consacrée aux associations d'élus :

. Assemblée des Départements de France (ADF) : Mme Valérie Nouvel, vice-Présidente du département de la Manche,

. Association des maires de France et présidents d'intercommunalité : M. Patrick Molinoz, maire de Venarey-les-Laumes,

. Association des maires ruraux de France (AMRF) : M. Cédric Szabo, directeur,

. Régions de France : M. Patrick Molinoz, vice-président chargé du numérique à la région Bourgogne-Franche-Comté.

Jeudi 2 juillet 2020

à 11 heures en téléconférence

- Audition du Conseil national du numérique : Mmes Florette Eymenier, membre du CnNum, créatrice et présidente de la SAS-POPSchool, et Myriam El Andaloussi, rapporteure.

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

Mercredi 1^{er} juillet 2020

à 16 h 45

Salle n° 245 et en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire.

Jeudi 2 juillet 2020

à 10 h 30 en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Table ronde sur les démarches innovantes en gestion des sites et sols pollués, autour de :

. M. Bernard Plisson, directeur de la stratégie et du développement durable du port atlantique de La Rochelle ;

. Mme Florence Jasmin, directrice générale du réseau Pexe – Les éco-entreprises de France, M. Christian Traisnel, directeur du pôle de compétitivité TEAM2, et Mme Laure Hugonet, directrice « Innovation » du pôle de compétitivité AXELERA, membres du réseau Pexe.

Vendredi 3 juillet 2020

à 14 heures en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de MM. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, et Jérôme Salomon, directeur général de la santé du ministère des solidarités et de la santé.

Commission d'enquête sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières

Mercredi 1^{er} juillet 2020

à 16 h 30

Salle Médicis et par visioconférence

Captation vidéo

à 16 h 30 :

- Audition de M. Philippe Nourry, président des concessions autoroutières d'Eiffage en France.

à 18 heures :

- Audition de M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget de 2014 à 2017.

Jeudi 2 juillet 2020

à 14 h 30

Salle Médicis et par visioconférence

Captation vidéo

à 14 h 30 :

- Audition conjointe de Mme Annie Podeur, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes, et de MM. André Le Mer, président de section, et Daniel Vasseur, conseiller référendaire.

à 16 h 30 :

- Audition de M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État chargé des transports.

Mission d'information sur le fonctionnement et l'organisation des fédérations sportives

Vendredi 3 juillet 2020

à 14 heures en téléconférence

à 14 heures :

- Audition conjointe de représentants de la Fédération française de football, de la Fédération française de tennis et de la Fédération française de rugby.

à 15 h 30 :

- Audition de MM. Jean Castex, président de l'Agence nationale du sport, et Frédéric Sanaur, directeur général.

Commission d'enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre

Lundi 29 juin 2020

à 9 h 30

En visioconférence

- Échange de vues sur les orientations et le plan du rapport.