

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	8311
• <i>Audition commune de Mme Margrethe Vestager, vice-présidente de la Commission européenne en charge du numérique (sera publié ultérieurement)</i>	<i>8311</i>
• <i>Présentation des plans de relance dans les domaines des PME, du commerce et de l'artisanat, du logement, de l'urbanisme et de la politique de la ville par les pilotes en charge des cellules de veille, de contrôle et d'anticipation des secteurs correspondants</i>	<i>8311</i>
• <i>Présentation du plan de relance de la commission des affaires économiques.....</i>	<i>8335</i>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	8349
• <i>Audition de M. René Troccaz, consul général à Jérusalem (sera publiée ultérieurement)</i>	<i>8349</i>
• <i>« Le réseau des écoles françaises à l'étranger en danger : supplique pour un plan d'urgence pour préparer la rentrée » - Examen du rapport d'information.....</i>	<i>8349</i>
• <i>« Le rapatriement des Français bloqués à l'étranger, une mobilisation sans précédent du réseau diplomatique et consulaire » - Examen du rapport d'information.....</i>	<i>8352</i>
• <i>« L'audiovisuel extérieur : une arme anti-infox dans la crise sanitaire mondiale grâce à l'indépendance éditoriale des opérateurs » - Examen du rapport d'information.....</i>	<i>8356</i>
• <i>Bilan et perspectives de l'opération Barkhane - Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées.....</i>	<i>8358</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	8373
• <i>Proposition de loi permettant d'offrir des chèques-vacances aux personnels des secteurs sanitaire et médico-social en reconnaissance de leur action durant l'épidémie de covid-19 - Examen des amendements de séance</i>	<i>8373</i>
• <i>Proposition de loi portant création d'un fonds d'indemnisation des victimes du covid-19 - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>8375</i>
• <i>Projet de loi organique relatif à la dette sociale et à l'autonomie - Projet de loi 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 (sera publié ultérieurement)</i>	<i>8384</i>
• <i>Projet de loi organique relatif à la dette sociale et à l'autonomie - Projet de loi relatif à la dette sociale et à l'autonomie – Audition de M. Rémi Pellet, professeur à l'Université de Paris et à Sciences Po Paris, spécialiste en droit financier public et social (en téléconférence)</i>	<i>8384</i>

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	8401
• <i>Audition de M. Luc Lallemand, président-directeur général de SNCF Réseau.....</i>	8401
• <i>Déploiement de la 5G et aménagement numérique de la France - Audition de M. Martin Bouygues, président-directeur général du groupe Bouygues.....</i>	8422
• <i>« Lien entre pandémies et atteintes à la biodiversité : quelles mesures prendre ? » - Audition de MM. Yann Wehrling, ambassadeur pour l'environnement, et Jean-François Silvain, président de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité (sera publié ultérieurement)...</i>	8433
• <i>Pacte vert pour l'Europe - Audition de M. Frans Timmermans, premier vice-président exécutif de la Commission européenne (sera publié ultérieurement)</i>	8433
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	8435
• <i>Innovations numériques dans la lutte contre l'épidémie de Covid-19 - Audition conjointe de M. Pierre-Jean Benghozi, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), et de Mme Anne Canteaut, directrice de recherche à l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA) (en téléconférence).....</i>	8435
• <i>Communications diverses.....</i>	8447
• <i>Conséquences de l'épidémie de Covid-19 - Travaux des groupes de travail sur les secteurs « Médias audiovisuels » et « Recherche » - Communications</i>	8447
• <i>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 du rapport et du texte de la commission.....</i>	8468
• <i>Conséquences de l'épidémie de Covid-19 - Travaux du groupe de travail sur le secteur « Sport » - Communications.....</i>	8479
• <i>Avis public de la commission sur la nomination par le Président du Sénat de Mme Martine Daoust et de M. Jacques Lévy au Conseil d'évaluation de l'école</i>	8490
COMMISSION DES FINANCES.....	8491
• <i>Proposition de résolution européenne relative à la proposition révisée de cadre financier pluriannuel 2021-2027 et à la proposition de mise en place d'un instrument de relance pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19 - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	8491
• <i>Stratégie à mettre en œuvre pour relancer l'économie - Communication</i>	8500
• <i>Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019 - Examen du rapport.....</i>	8506
• <i>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 (sera publié ultérieurement)</i>	8519

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE	8521
• <i>Nomination de rapporteurs</i>	8521
• <i>Questions diverses.....</i>	8521
• <i>Projet de loi organique portant report des élections sénatoriales et des élections législatives partielles - Suite de l'examen du rapport et du texte de la commission</i>	8527
• <i>Proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, relative au droit des victimes de présenter une demande d'indemnité au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions - Examen du rapport et du texte de la commission</i>	8530
• <i>Proposition de loi, adoptée avec modification par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent - Examen, en deuxième lecture, du rapport et du texte de la commission.....</i>	8534
• <i>Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 - Examen de la recevabilité.....</i>	8536
• <i>Projet de loi organique portant report des élections sénatoriales et des élections législatives partielles - Examen des amendements au texte de la commission</i>	8539
COMMISSION MIXTE PARITAIRE	8541
• <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi portant annulation du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris, et des conseillers de la métropole de Lyon de 2020, organisation d'un nouveau scrutin dans les communes concernées, fonctionnement transitoire des établissements publics de coopération intercommunale et report des élections consulaires.....</i>	8541
COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RÉPONSES APPORTÉES PAR LES AUTORITÉS PUBLIQUES AU DÉVELOPPEMENT DE LA RADICALISATION ISLAMISTE ET LES MOYENS DE LA COMBATTRE	8555
• <i>Audition de Me Adélaïde Jacquin, avocate au barreau de Paris, et M. Hamza Esmili, sociologue, représentants du Collectif contre l'islamophobie en France (sera publié ultérieurement).....</i>	8555
• <i>Audition de M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse (sera publié ultérieurement).....</i>	8555
• <i>Audition de M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur (ne sera pas publié)</i>	8555
• <i>Audition de M. Gabriel Attal, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse (sera publié ultérieurement)</i>	8555

COMMISSION D'ENQUÊTE COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE CONTRÔLE, LA RÉGULATION ET L'ÉVOLUTION DES CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES	8557
• <i>Audition de M. Umberto Berkani, rapporteur général adjoint de l'Autorité de la concurrence..</i>	8557
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	8565
• <i>Audition de MM. Jean de L'Hermite, directeur juridique, et Samuel Dufay, directeur environnement, et de Mme Céline Leroux, responsable juridique, de la société Eramet (en téléconférence)</i>	8565
• <i>Audition de M. Jean-François Nogrette, directeur de Veolia Technologies & Contracting, membre du comité exécutif du groupe Veolia (en téléconférence).....</i>	8575
• <i>Audition de M. Jean-Louis Samson, directeur immobilier de l'entité Global Business Group Support du groupe Engie, Mmes Mélody Gehin, conseillère environnement, et Laetitia Lafargue, juriste en droit de l'environnement du groupe Engie (en téléconférence)</i>	8583
• <i>Audition de MM. Azad Kibarian, directeur général de Suez Industrial Waste Solutions, Thierry Mechin, directeur général délégué de Suez Industrial Waste Solutions, Cyril Fraissinet, directeur de la stratégie de Suez Industrial Waste Solutions et Mme Nora Megder, directrice déléguée aux relations institutionnelles – Recyclage et Valorisation France du groupe Suez (en téléconférence)</i>	8590
• <i>Table ronde sur l'impact sanitaire et environnemental de la pollution des sols ayant accueilli des activités industrielles ou minières (en téléconférence)</i>	8597
• <i>Table ronde de représentants des organismes d'inspection et de contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement (en téléconférence)</i>	8611
• <i>Table ronde de représentants des bureaux d'études certifiés pour les diagnostics des sols (en téléconférence)</i>	8625
• <i>Table ronde de professionnels de la dépollution des sols (en téléconférence)</i>	8635
• <i>Audition de M. Marc Kaszynski, président du laboratoire d'initiatives foncières et territoriales innovantes (Lifti), membre du groupe de travail national « Réhabilitation des friches » mis en place par le ministère de la transition écologique et solidaire (en téléconférence)</i>	8645
• <i>Audition de Mme Laura Verdier, consultante en gestion des sites et sols pollués, fondatrice de LVR Consulting (en téléconférence).....</i>	8652
• <i>Audition de M. Sidi Soilmi, directeur du projet « Bâti scolaire » du secrétariat général de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (en téléconférence).....</i>	8657
• <i>Table ronde sur la reconversion des friches industrielles en région lilloise (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)</i>	8662

- *Audition de MM. Patrick Viterbo, président, et Abdelkrim Bouchelaghem, directeur général de la société Brownfields (en téléconférence) (sera publié ultérieurement) 8663*

MISSION D'INFORMATION SUR LA LUTTE CONTRE L'ILLECTRONISME ET POUR L'INCLUSION NUMÉRIQUE..... 8665

- *Table ronde des associations (en téléconférence) (sera publié ultérieurement) 8665*

MISSION D'INFORMATION SUR LE FONCTIONNEMENT ET L'ORGANISATION DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES..... 8667

- *Audition de M. André Barbé, président de section à la 3^e chambre de la Cour des comptes, sur le rapport de la Cour des comptes : L'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général (2018) (en téléconférence) 8667*

MISSION D'INFORMATION SUR LE TRAFIC DE STUPÉFIANTS EN PROVENANCE DE GUYANE..... 8677

- *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) (sera publié ultérieurement) 8677*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 22 JUIN ET A VENIR.... 8679

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mardi 16 juin 2020

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

La réunion est ouverte à 13 heures 5.

Audition commune de Mme Margrethe Vestager, vice-présidente de la Commission européenne en charge du numérique (sera publié ultérieurement)

La réunion est close à 15 h 10.

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

Mercredi 17 juin 2020

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Présentation des plans de relance dans les domaines des PME, du commerce et de l'artisanat, du logement, de l'urbanisme et de la politique de la ville par les pilotes en charge des cellules de veille, de contrôle et d'anticipation des secteurs correspondants

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, je vous propose de commencer nos travaux qui se déroulent aujourd’hui dans un format mixte, en présentiel et par visioconférence. Je suis également très heureuse d'accueillir Marie-Noëlle Schoeller qui prendra la suite de notre ami Martial Bourquin. Vous serez officiellement intronisée cet après-midi. Pour la présente séance, vous n'aurez donc pas droit de vote. Soyez la bienvenue.

Chers amis, notre ordre du jour est très dense avec la présentation des deux derniers rapports des cellules de veille, de contrôle et d'anticipation. Je vous propose de commencer par la cellule « PME, commerce, artisanat » en donnant la parole à Serge Babary et ses collègues.

M. Serge Babary. – Mes chers collègues, à l'initiative de notre Présidente, Anne Chain-Larché, Élisabeth Lamure, en tant que présidente de la délégation aux entreprises, Fabien Gay et moi-même avons travaillé ensemble depuis le début du confinement afin d'analyser les impacts de la crise du Covid-19 sur les PME, le commerce et l'artisanat. Nous avons aussi intégré dans notre analyse les professions libérales, les indépendants et les autoentrepreneurs. Ce sont autant d'activités qui ont été touchées immédiatement par la crise et nos travaux ont visé à proposer des mesures à la fois de soutien et de relance pour ces acteurs et secteurs essentiels à la vie de notre pays.

Nous avons entendu une grande partie des acteurs économiques : de nombreuses fédérations professionnelles, des syndicats de salariés, des syndicats patronaux, le réseau des chambres de commerce, celui des chambres des métiers et de l'artisanat, des unions commerciales, des commerçants directement, bref tous ceux qui composent et animent le tissu commercial et artisanal de nos territoires.

Le constat est sombre, et l'avenir économique incertain, ce qui justifie à nos yeux un plan de relance ambitieux.

Quatre grands thèmes structurent le plan de relance que nous vous proposons. Anne Chain-Larché nous parlera du soutien au commerce de proximité, Élisabeth Lamure développera les problématiques de numérisation des PME, Fabien Gay vous présentera nos mesures concernant l'artisanat, et moi-même je vais maintenant vous restituer nos travaux sur le soutien immédiat à la trésorerie et aux fonds propres des PME.

Nous avons bien entendu tous conscience de la violence du choc économique qu'a représenté le confinement pour nombre de PME, et particulièrement pour le secteur du commerce. Hors commerces alimentaires, nous pouvons *grosso modo* dire que tous les commerçants ont fermé boutique pendant deux mois ; tout juste ont-ils pu atténuer la baisse de l'activité par des ventes à emporter, mais très peu de commerçants ou artisans ont pu se saisir de cette possibilité. L'activité du secteur marchand a ainsi chuté de 50 % en avril et encore de 39 % en mai, et les dépenses de consommation se sont effondrées de 70 % dans la catégorie « commerce et réparation d'automobiles ». Ces chiffres vertigineux, inimaginables il y a encore quelques mois, ont et auront des conséquences profondes, durables, dramatiques, si les mesures de soutien et de relance ne sont pas à la hauteur.

Au-delà des chiffres macroéconomiques sur la baisse du PIB, il convient de regarder dans le détail des secteurs pour réaliser ce qu'ont enduré nos commerçants : en Île-de-France, 87 % des commerces de proximité ont été concernés par des mesures de fermeture administrative. En France, 50 % des artisans étaient fermés sur décision administrative et un quart l'était, de fait, même s'ils étaient autorisés à ouvrir, soit trois quarts d'artisans fermés !

Derrière ces chiffres, ce sont des hommes et des femmes, des entrepreneurs, des salariés, des fournisseurs, des sous-traitants, des clients, qui n'ont eu aucune recette pendant deux mois, et qui continueront de lutter pour leur survie, peut-être en vain, pendant les mois à venir.

Mes chers collègues, la fin du confinement ne rime bien entendu pas avec retour à la normale. La restauration en est bien sûr l'exemple le plus typique.

Mais au-delà de ce secteur, c'est l'ensemble des commerçants, artisans et, plus largement, des centaines de milliers de PME, qui vont continuer à affronter de redoutables difficultés : le pouvoir d'achat va diminuer du fait de la hausse du chômage ; la confiance des ménages est atteinte et il y a tout à parier que dans ces temps d'incertitude, les 80 milliards d'euros d'épargne forcée se transformeront en épargne de précaution ; les chaînes d'approvisionnement sont désorganisées ; les failles pourraient se multiplier du fait du « mur de la dette » auquel les entreprises vont se heurter ; des compétences vont venir à manquer.

Si nous avons jugé utile de mentionner ces nuages sombres qui s'amoncellent à l'horizon, c'est car il nous paraît indispensable de rappeler que tout le travail de soutien

accompli pendant le confinement se révélerait inutile si les béquilles étaient retirées trop vite et si l'aide publique ne se concentrerait désormais plus que sur les secteurs encore interdits d'accueil au public.

Les mesures de soutien, pendant le confinement, ont plutôt bien rempli leur rôle. Force est de constater que la combinaison de l'activité partielle, des PGE, du Fonds de solidarité et des reports de charges ont permis d'éviter des faillites immédiates. Mais elles ne doivent pas nous laisser penser qu'une faillite évitée en avril est une entreprise qui survit en juin. Considérer le 11 mai comme un retour à la normale reviendrait à commettre une cruelle erreur d'interprétation.

Les mesures de soutien spécifiques à certains secteurs (exonérations de charges, maintien du chômage partiel, élargissement du Fonds de solidarité), aussi légitimes soient-elles, ne sauraient donc se limiter aux entreprises interdites d'accueil du public, et ainsi introduire une inégalité de traitement, alors que d'une part, de nombreux secteurs dépendent en tout ou partie de ces entreprises (les brasseurs vis-à-vis des restaurateurs, par exemple, mais aussi le commerce de gros) ; d'autre part, une partie des PME autorisées à rouvrir va continuer d'enregistrer des baisses d'activité de plus de 50 % durant les mois à venir, soit du fait du recul de la demande ou de la limitation de la capacité d'accueil de la clientèle, soit car des maillons de la chaîne d'approvisionnement ont disparu ou sont désorganisés.

C'est pourquoi nous proposons de faire bénéficier l'ensemble des petites entreprises en fortes difficultés de la prolongation et de l'élargissement des aides prévues. Il faut abandonner la logique purement sectorielle, qui n'a pas grand sens et fait fi des réalités du terrain, et lui privilégier une logique fondée sur la baisse d'activité. Si un restaurateur souffre, ses fournisseurs aussi. Or ces derniers sont aujourd'hui exclus des plans de soutien... Nous proposons donc de maintenir le Fonds de solidarité jusqu'au 31 décembre pour toutes les entreprises éligibles enregistrant toujours plus de 50 % de baisse du CA et d'inclure dans les aides spécifiques annoncées aux secteurs interdits d'accueil du public les entreprises « en amont », les fournisseurs, dont plus de 40 % de l'activité dépend de ces secteurs.

Nous considérons également que les critères d'éligibilité au Fonds de solidarité continuent d'être trop restrictifs, bien que le Gouvernement ait plusieurs fois revu sa copie sur le sujet. Nous proposons donc de l'ouvrir aux entreprises de plus de 20 salariés, réalisant jusqu'à 2 millions d'euros de chiffre d'affaires et 100 000 euros de bénéfice imposable et de supprimer l'obligation d'employer au moins un salarié ou de s'être vu refuser l'octroi d'un PGE pour bénéficier du « 2^e étage » du Fonds.

Toujours dans la logique de ne pas retirer les béquilles trop vite, nous demandons la prolongation jusqu'au 31 décembre de l'activité partielle pour les PME qui continuent d'enregistrer de lourdes pertes d'exploitation (par exemple, une baisse de 50 % de l'activité).

Enfin, l'enfer pouvant être pavé de bonnes intentions, les mesures de soutien durant le confinement risquent de dégrader la solvabilité des entreprises. Nous proposons donc de renforcer les fonds propres des TPE-PME *via* des prêts participatifs ou des obligations convertibles, en lien avec les régions, afin d'assurer leur développement et leur capacité d'investissement. Les modalités d'attribution de ces prêts devraient être centrées sur le niveau de difficultés rencontrées par les PME candidates et les modalités de remboursement de ces prêts devraient prévoir un décalage des premières annuités afin de privilégier la restauration de la trésorerie des PME.

Pour qu'un plan de relance fonctionne, encore faut-il qu'il y ait des entreprises à relancer. Voilà donc, mes chers collègues, un ensemble de mesures ambitieuses propres à éviter les faillites dans les six mois à venir. Je laisse maintenant la parole à Élisabeth Lamure afin d'aborder les mesures de relance qui concernent la numérisation des PME.

Je vous remercie de votre attention.

Mme Élisabeth Lamure. – Mes chers collègues, je souhaite évoquer la question de la numérisation des PME, TPE et des commerces qui est un enjeu essentiel de leur développement et de leur capacité à se moderniser et à conquérir de nouvelles parts de marché. Il est désormais impossible de faire sans, et les commerçants et artisans qui n'ont, par exemple, aucune visibilité sur internet le payent d'un prix de plus en plus élevé.

Un plan de relance à destination des PME, et en particulier des commerçants, ne peut donc faire l'économie d'un volet spécifiquement dédié à la transition numérique. En effet, non seulement les entreprises qui refusaient de prendre ce virage étaient souvent déjà pénalisées avant la crise, mais il y a tout à parier qu'elles le seront encore plus demain, car les habitudes de consommation évoluent rapidement. Cette crise l'a d'ailleurs montré. Une partie des consommateurs, qui jusqu'à présent étaient réticents à acheter en ligne, par exemple, a désormais testé cette possibilité, pendant le confinement.

Certes la part du commerce électronique ne représente que 10 % du commerce en détail, mais sa progression est fulgurante, et aujourd'hui rien ne semble devoir la ralentir. En outre, les 90 % de ventes en magasin masquent le fait que dans de nombreux cas, le client a d'abord consulté le catalogue de produits en ligne, avant de se rendre en magasin.

Si besoin était, la crise est donc venue, entre autres, illustrer la nécessité vitale pour les commerçants d'être visibles sur internet et de proposer des ventes en ligne. En effet, face à l'interdiction d'accueil du public, les seules entreprises qui ont pu compenser – légèrement – leurs pertes de chiffre d'affaires sont celles qui ont procédé à des ventes en ligne.

D'après la Fédération du commerce et de la distribution, la mise en place de *click and collect* par les enseignes non-alimentaires a ainsi permis d'assurer en moyenne 25 % de leur chiffre d'affaires habituel. Hors période de crise, le commerce en ligne permet un surcroît de vente ; nous voyons désormais qu'en période de crise, il sert d'amortisseur à la chute des ventes.

S'agissant du *drive*, habituellement utilisé essentiellement par les enseignes alimentaires, en réponse à la chute drastique de l'activité, des commerces non-alimentaires se sont rapidement approprié ce canal de ventes : par exemple, des enseignes de bricolage, d'habillement, de sport, d'articles culturels, ont trouvé dans le *drive* un moyen de continuer, même modérément, leur activité. La proportion de ventes réalisées diffère selon les enseignes, mais elle semble atteindre environ 20 à 25 % du chiffre d'affaires en temps normal.

Si la crise a modifié le rapport de certains consommateurs au commerce en ligne, elle a également entraîné des évolutions du côté de l'offre. L'appropriation par les commerçants des outils numériques est donc urgente. Un Français sur cinq a acheté une nouvelle catégorie de produits en ligne pendant le confinement. Ce ratio est d'un sur quatre pour la tranche des 25-34 ans.

Le commerce en ligne n'est pas un concurrent direct de nos commerçants traditionnels, qu'il faudrait combattre et tenter d'étouffer. Il est complémentaire du magasin physique, agrandit leur zone de chalandise, leur permet d'engranger de nouvelles commandes et, *in fine*, augmente donc leur chiffre d'affaires.

Or le constat est amplement documenté : les PME françaises sont insuffisamment numérisées, du fait entre autres d'une politique publique qui les oublie trop souvent.

Le rapport de notre collègue Pascale Gruny, fait au nom de la délégation aux entreprises en juillet 2019, notait ainsi que 7 consommateurs sur 10 achètent et paient en ligne, alors que seule 1 PME sur 8 fait usage de solutions de vente en ligne. 45 % des dirigeants de PME et d'ETI n'ont pas de vision pour leur entreprise en matière de transition numérique et 20 % considèrent même que « *le temps de la transformation numérique n'est pas venu* ».

Cette vision a sans doute évolué avec la crise, et nous considérons que relancer ces secteurs de proximité sans les adapter aux nouvelles formes du commerce reviendrait à verser de l'argent public dans un tonneau percé.

La relance doit être l'occasion de moderniser ces entreprises, afin de pérenniser à long terme le tissu économique, notamment des centres-villes. Autrement, commerçants et artisans auront survécu au confinement mais sans perspective de développement, puisque les consommateurs privilégieront les solutions numériques ou les enseignes multipliant les supports et les canaux d'interaction avec leurs clients (téléphone, ordinateur, tablette, vente physique, etc.).

C'est pourquoi nous proposons de mettre en place un « crédit d'impôt à la numérisation des PME » à destination des chefs d'entreprise et des salariés, prenant en charge notamment une partie des dépenses de formation, d'équipement, de création de site internet et de services annexes.

Nous appelons également à généraliser le déploiement à l'échelle nationale d'une plateforme numérique qui permettrait le référencement des commerçants et artisans qui le souhaitent, la publicité de leur catalogue de produits et services, et leur permettrait de procéder à des ventes en ligne. Une telle plateforme, appelée Achatville, existe déjà et a été créée par les CCI, mais elle n'est disponible que dans 29 départements.

Par ailleurs, de façon plus générale, il nous semble important de financer *via* Bpifrance des autodiagnostic sur le degré de numérisation de l'entreprise et, pour les dirigeants d'entreprise comme pour les salariés, des formations en ligne. Ces formations leur permettraient de mieux appréhender le fonctionnement du référencement sur internet, leurs droits et devoirs à l'égard des plateformes de commerce électronique ainsi que les modalités logistiques de la vente en ligne.

Enfin, je vous informe que je viens, avec Patrick Chaize, président du groupe « numérique » du Sénat, de déposer une proposition de loi pour renforcer la concurrence sur le marché de gros des télécoms et ainsi faciliter l'accès des PME et TPE à la fibre optique. Cet accès doit être efficient et à un prix raisonnable sur l'ensemble du territoire. C'est évidemment une condition préalable à leur numérisation. J'espère que nous pourrons bientôt l'examiner en séance.

Mes chers collègues, je cède la parole à Anne Chain-Larché.

Mme Anne Chain-Larché. – Mes chers collègues, je vais me pencher plus particulièrement sur les commerces de proximité.

Ce n'est pas nouveau : le commerce de proximité est fragile d'un point de vue financier (sa capacité d'endettement et d'investissement est faible) et d'un point de vue commercial car il fait face à plusieurs types de concurrence, notamment en raison de son insuffisante numérisation, comme vient de l'indiquer Élisabeth Lamure.

Ce qui n'est pas nouveau non plus, c'est l'absolue nécessité de le soutenir. Bien sûr, la crise a touché l'ensemble des secteurs. Mais durant le confinement, nous avons tous pu faire l'expérience de ces dizaines de rideaux baissés ou de ces petits commerces alimentaires certes ouverts mais vides. Nombre d'entre eux ne rouvriront jamais. Pour eux, comme pour d'autres, l'activité a été inexistante, mais les difficultés ont été et sont toujours bien réelles. Le commerce de proximité fait en outre face à un paradoxe inquiétant : il progresse chaque année en termes de mètres carrés mais son chiffre d'affaires moyen diminue progressivement. La crise ne peut donc qu'accentuer cette baisse.

Il nous semble important de rappeler que le commerce de proximité, loin de se réduire à une activité de vente ou de prestation de services, joue avant tout un rôle social fondamental, alliant contacts humains, conseils au client, valorisation et maintien de savoir-faire précieux, animation des principaux lieux de vie et de socialisation. Il ne s'agit donc pas seulement d'un pan objectivement important de l'économie qui risque de s'effondrer sous le poids des faillites : il s'agit, aussi, d'une façon de vivre appréciée, de coutumes et de traditions, d'occasions de socialisation, d'animation des lieux de vie collective, de mélanges de relations marchandes et personnelles.

De nombreuses études, notamment au Sénat sous la houlette de Rémy Pointereau et de Martial Bourquin, portant sur la dévitalisation des centres-villes et centres-bourgs, mettent l'accent sur le fait que le déclin d'une commune est fortement accéléré, si ce n'est initié, par l'atrophie de son activité commerciale et artisanale.

Or les chiffres sont connus : la vacance commerciale gagne en moyenne un point par an depuis le début des années 2010. En moyenne, le taux de vacance commerciale atteint environ 11 % dans le cœur des agglomérations urbaines de plus de 25 000 habitants. Surtout, le nombre de communes qui présentent une situation très défavorable, avec un taux de vacance supérieur à 10 %, a explosé. Cette situation touche en outre inégalement les communes, puisque si 55 % des villes moyennes ont un taux supérieur à 10 %, seulement 27 % des grandes villes sont dans cette situation.

La relance du commerce de proximité est certes un enjeu économique, mais avant tout une nécessité vitale d'un point de vue sociétal, un atout fondamental de l'aménagement du territoire. C'est aussi une question d'égalité entre habitants.

Ce commerce de proximité est pourtant bien souvent le premier touché lors d'évènements – disons remuants – comme ces dernières années l'ont montré. Durant la crise des gilets jaunes, les PME des centres-villes avaient enregistré une baisse de 30 % de leurs ventes, durant près de trente samedis consécutifs, et de 20 % environ le reste de la semaine en raison de l'évitement des centres-villes par les consommateurs, comme l'a montré le rapport de notre collègue Évelyne Renaud-Garabedian l'an dernier. L'impact sur le commerce s'est

révélé d'autant plus fort que la période durant laquelle ces évènements se sont déroulés incluait les soldes d'hiver, Noël, Nouvel-An et Pâques. Cette année encore, le commerce de proximité est privé des ventes liées à Pâques, à la saison touristique, aux week-ends prolongés du mois de mai. Par ailleurs, les mouvements sociaux fin 2019 ont impacté les commerçants à l'échelle nationale (- 4 % des ventes en décembre) et plus particulièrement en Île-de-France (- 18 % à Paris).

C'est pourquoi nous proposons plusieurs mesures afin de soutenir et relancer ce commerce de proximité. Il s'agit d'une priorité pour nos territoires.

Tout d'abord, il est important de rappeler que des instances de concertation, réunissant l'ensemble des parties prenantes, existent pour anticiper et préparer l'avenir du commerce de proximité, à l'image de la 3C, la Commission de concertation du commerce. Ses travaux sont malheureusement insuffisamment médiatisés, alors même qu'elle permet d'élaborer des constats partagés et de proposer des mesures concrètes afin de développer la compétitivité et l'innovation de ce secteur. Nous appelons donc le Gouvernement à davantage s'appuyer sur ses travaux, à les médiatiser et à la consulter de façon systématique sur les politiques publiques mises en œuvre en la matière. La nécessité absolue de médiatiser ces sujets est relevée dans chaque branche des commerces de proximité. Hier, avec Pierre Cuypers et Claudine Thomas, nous avons été à la rencontre de l'Union des métiers et industries de l'hôtellerie d'Île-de-France qui relayait également l'insuffisante médiatisation de notre savoir-faire.

Surtout, il nous semble que la réalité n'a jamais aussi bien démontré au Gouvernement combien il était contre-productif de vouloir supprimer le Fisac. Il est temps d'en finir avec les annonces successives de sa disparition et d'augmenter au contraire fortement sa dotation. Les élus locaux, qui doivent être mieux associés à ces décisions, sont les mieux placés pour identifier et valider les projets commerciaux et artisanaux porteurs de valeurs, de sens, d'utilité, dans leurs collectivités.

Il nous paraît également nécessaire d'engager un plan de communication nationale afin de sensibiliser les consommateurs à l'importance du commerce de proximité, en partenariat avec le réseau consulaire. Ces campagnes ont souvent bien fonctionné par le passé, les professionnels constatant une modification des habitudes de consommation dans les mois qui suivent. C'est ce qui s'est passé, par exemple, à Paris avec la campagne « J'aime mon commerce » lancée par la CCI.

Enfin, nous suggérons d'abaisser le taux de TVA à 5,5 % pour les secteurs les plus touchés, afin de redonner un peu de pouvoir d'achat aux ménages et de permettre aux entreprises de reconstituer quelque peu leurs marges.

Voilà, mes chers collègues, trois mesures qui nous semblent devoir être mises en œuvre de toute urgence afin que le commerce de proximité sorte renforcé de cette crise.

Je vous remercie.

M. Fabien Gay. – Avant de présenter nos propositions sur l'artisanat et sur l'apprentissage, je souhaite dire quelques mots d'introduction. Nous étions le groupe de travail présentant, sans doute, la plus grande diversité sur le plan idéologique et politique. Malgré nos différences, nous avons pris grand plaisir à travailler ensemble. Nous avons réussi à nous écouter et à proposer des amendements communs, ce qui me permet de rejoindre 99 %

des conclusions du rapport ! Nos débats ont permis à chacun de faire un pas vers l'autre pour identifier des propositions communes. Je n'ai pas retrouvé la même capacité d'écoute du côté du Gouvernement. Ce positionnement est la marque de fabrique du Sénat. Nous aurons certes des points de désaccord avec la majorité sénatoriale sur le plan de relance économique, par exemple, mais ce travail commun montre que nous pouvons nous mettre d'accord sur un certain nombre de sujets. « L'artisanat, première entreprise de France », est un slogan bien connu et correct à bien des égards. Il repose en grande partie sur l'apprentissage, qui est un excellent moyen de s'assurer, d'un point de vue économique, un bon appariement sur le marché du travail entre la demande et l'offre. L'apprentissage permet de s'assurer que les entreprises disposeront des compétences qu'elles recherchent, qu'elles ne buteront pas sur des problèmes de recrutement, ce qui est un comble lorsque le taux de chômage est d'environ 10 %. Malheureusement, nous voyons aujourd'hui que le chômage pourrait augmenter encore dans les mois à venir.

Surtout, l'apprentissage est un atout essentiel pour des milliers de jeunes, entre 16 et 25 ans environ, de tous milieux sociaux, qui trouvent ainsi un moyen de financer partiellement leurs études et, avant tout, de trouver un emploi dès la sortie de la formation.

Plusieurs études l'attestent : les performances économiques de l'Allemagne, notamment industrielles, sont, en partie, liées au fait qu'elle a bien plus développé l'apprentissage que la France. Il y a deux ans, près de 520 000 jeunes étaient ainsi apprentis outre-Rhin. En France, c'était 100 000 de moins.

La situation s'est améliorée récemment : début 2020, on comptait environ 490 000 apprentis en France, soit une hausse de 16 %, dont il faut se réjouir, par rapport à 2018. Un nouveau contrat sur cinq l'était dans le secteur du commerce, et tous les niveaux de formations enregistraient une hausse des entrées, cette dernière étant particulièrement forte pour les formations supérieures à Bac+2.

Mais, cette mécanique s'est grippée depuis le début du confinement. L'absence de visibilité sur leur carnet de commandes, sur le niveau d'activité en général, sur leur trésorerie, constraint un nombre significatif d'artisans à renoncer à embaucher des apprentis lors de la rentrée de septembre 2020. Cette situation est particulièrement grave : il ne s'agit pas seulement d'une hausse du chômage, qui à elle seule est déjà une conséquence dramatique de la crise, il s'agit également d'une fragilisation de la capacité de la France à se relever de cette crise. En effet, les contrats non signés en 2020 représentent autant de compétences en moins durant les années à venir. Le déficit de compétences se fera donc sentir précisément au moment où la France tentera de renouer avec une trajectoire positive de sa croissance économique. Le capital humain, c'est-à-dire le savoir-faire, les compétences, la maîtrise technique, est un des principaux facteurs de croissance, au même titre que l'investissement en capital ou le progrès technique ou le modèle social.

Cette situation entraîne en outre des difficultés de financement pour les centres de formation des apprentis, dont la rémunération est indexée sur le nombre de contrats signés depuis la loi Avenir professionnel de 2018. Enfin, il s'agit bien entendu d'une situation particulièrement inquiétante pour les familles, avec la perspective du chômage pour les mois à venir. Il faut rappeler que l'apprentissage concerne toutes les catégories socioprofessionnelles et tous les milieux. Il y a des apprentis en CAP comme en école de commerce, en Bac technologique comme en école d'ingénieur. Ce grand succès de l'apprentissage est justement l'illustration de son utilité.

Face à cette situation, le Gouvernement a annoncé la semaine dernière un ensemble de mesures. La première d'entre elles consiste en un versement d'une aide à l'embauche d'un apprenti à destination de l'entreprise, d'un montant de 8 000 euros si l'apprenti est majeur et de 5 000 euros s'il est mineur. Parallèlement, il a été décidé qu'un apprenti pouvait rester six mois, et non plus trois mois, dans le CFA sans trouver de contrat. Concrètement, il pourra donc y rester jusque fin février 2021.

Les partenaires sociaux ont été écoutés et sont dans l'ensemble satisfaits de ces annonces.

Nous proposons donc de compléter ces mesures du Gouvernement, afin de maximiser leur impact et de s'assurer que l'apprentissage, s'il doit connaître une année de stagnation, n'entame pas de chute.

Tout d'abord, il nous semble utile d'augmenter le montant de l'aide accordée aux entreprises qui embauchent un apprenti mineur. Elle est fixée à 5 000 euros, mais ne permet pas de couvrir l'ensemble des frais engagés par l'artisan. Sans aller jusqu'à une aide de 8 000 euros, comme pour un apprenti majeur, il convient de s'assurer que le coût pour les artisans soit nul la première année, eux qui continuent de faire face à des pertes d'exploitation importantes, notamment dans le BTP ou dans la restauration.

Ensuite, le Gouvernement introduit une rupture d'égalité entre apprentis selon le niveau de leur formation. En effet, l'aide n'est versée que dans les cas où la formation est inférieure au niveau licence Pro. Cette inégalité de traitement est incompréhensible : une entreprise qui embauche un jeune en Master peut également faire face à une chute drastique de son activité (d'autant que les budgets de marketing, de recherche et développement, de communication, sont souvent les premiers à être coupés par les entreprises). Et surtout, un jeune en Master a tout autant besoin d'être embauché à l'issue de sa formation qu'un jeune en Bac Pro, par exemple. Nous proposons donc d'octroyer cette aide, quel que soit le niveau de diplôme préparé.

L'apprentissage passe souvent sous les radars des politiques d'emploi et de formation, d'industrie, alors qu'il est une voie royale vers l'emploi ! Il faut se réjouir qu'une aide lui soit apportée ; mais il ne faut pas s'arrêter au milieu du chemin. Les enjeux sont trop importants pour qu'une partie des entreprises, des jeunes, des formations, soit exclue de ce soutien.

Je vous remercie.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je félicite le groupe de travail pour ses travaux. Je vous propose d'ouvrir maintenant la discussion.

M. Daniel Laurent. – Je souhaite rebondir sur les propos de Fabien Gay. Nous parlons de l'apprentissage depuis très longtemps. Tous les gouvernements successifs ont voulu traiter cette question, sans apporter de réelles solutions. Les mesures à pousser doivent concerner également la formation en alternance, qui est plébiscitée par de nombreux jeunes qui souhaitent poursuivre des études supérieures. Cependant, ces derniers rencontrent des difficultés à trouver des employeurs. Je crois que c'est un sujet aussi important que celui de l'apprentissage et que ce volet des formations en alternance devrait être intégré au rapport.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous en prenons note. Fabien Gay souhaite peut-être réagir.

M. Fabien Gay. – Je partage la préoccupation de Daniel Laurent. La question des alternants et des stagiaires se pose, mais elle n'est pas exactement dans notre champ de compétences. La situation actuelle conduira en effet des milliers de jeunes à se retrouver sans stage.

Par ailleurs, concernant le rapport dans son ensemble, je souhaiterais insister sur le soutien à apporter aux entreprises. Beaucoup d'argent a été investi pour soutenir les entreprises et à raison. Cependant, il ne faut pas s'arrêter au milieu du gué. La prolongation du Fonds de solidarité et du dispositif de chômage partiel est une absolue nécessité, *a minima* jusqu'à la fin de l'année. Dans certains secteurs, comme celui de l'événementiel, ce soutien devra perdurer au moins jusque mi-2021 sauf à constater des faillites. Si cet accompagnement n'est pas proposé sur la durée, les aides n'auront quasiment servi à rien et nous n'aurons accordé qu'un sursis. Le choc de l'offre doit donc se poursuivre, accompagné par une accélération du choc de la demande afin que les consommateurs puissent relancer le commerce.

Nous verrons si nous pouvons ajouter un point concernant les alternants. Pour ma part, j'y suis favorable. Nous en discuterons avec les membres de la cellule.

Mme Élisabeth Lamure. – Fabien Gay a invité à rehausser l'aide à l'embauche des apprentis mineurs sans aller pour autant jusqu'au niveau de 8 000 euros proposé pour les apprentis majeurs. Cependant, je ne vois pas la différence entre un apprenti qui a 17 ans et 11 mois et celui qui a 18 ans révolus.

Notre attention a également été attirée par l'une des personnes que nous avons auditionnées sur les difficultés que rencontreront les jeunes diplômés à la rentrée 2020 ou plus tôt encore. Nous savons que le front de l'emploi sera difficile. Nous pourrions donc aussi envisager des aides au premier emploi, quel que soit le niveau de diplôme.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je note ces propositions même si elles empiètent un peu sur les prérogatives de la commission des affaires sociales. Il est toutefois important que nous relevions ces points.

M. Franck Montaugé. – Je souhaite tout d'abord remercier les co-rapporteurs pour leurs travaux.

À mon sens, les aides à apporter aux entreprises doivent aussi leur permettre de consolider leurs fonds propres, au-delà des aides proposées pour soutenir leur trésorerie. Cette demande est soutenue par les acteurs du territoire. Il faudrait mettre l'accent sur cette dimension afin que la période inédite actuelle soit mise à profit pour faciliter le rebond et contribuer à une remise en question que les acteurs eux-mêmes appellent de leurs vœux pour préparer la suite (modernisation des commerces, digitalisation, etc.). Il ne faut pas se limiter à la question de la trésorerie, même si elle est majeure, mais aussi se pencher sur la consolidation des fonds propres pour préparer l'avenir et adapter les commerces aux changements de comportements et d'attentes des consommateurs.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – L'une des propositions consiste à baisser la TVA à 5,5 % pour une série de biens considérés comme des biens de première nécessité.

Dans le logement également, le taux de TVA n'est pas uniformément à 5,5 %. Pourtant, nous le réclamons, ainsi que le secteur HLM, pour l'ensemble des logements sociaux car le logement est un bien de première nécessité. Dans d'autres domaines, comme dans les secteurs de l'hôtellerie, de la restauration et du tourisme, nous réclamons aussi une baisse du taux de TVA à 5,5 %, pas forcément de manière pérenne mais au moins jusque fin 2021. Cependant, à cette question, le Gouvernement ferme délibérément la porte. Lors d'une récente interview radiophonique, Bruno Le Maire a encore répété qu'il était hors de question de baisser la TVA à 5,5 %. Lorsque l'exemple allemand est cité en référence, il nous est répondu que la TVA allemande était à un niveau bien plus élevé qu'en France.

Sans baisser la TVA de manière générale, il nous semble opportun de baisser la TVA sur un certain nombre de secteurs qui doivent rebondir. De plus, cette mesure bénéficierait autant aux entreprises qu'aux consommateurs en leur redonnant du pouvoir d'achat.

M. Serge Babary. – L'Allemagne a décidé de baisser le taux général de la TVA de 19 % à 16 % et le taux réduit de 7 % à 5 %. Depuis la réouverture des frontières, nous voyons l'attrait de cette mesure, notamment dans les zones frontalières. Par exemple, entre les villes de Strasbourg et de Kehl qui ne sont séparées que par un pont, on observe depuis quelques jours un flot incessant de Français vers les magasins allemands, ces derniers souhaitant ainsi gagner en pouvoir d'achat. L'entêtement du gouvernement français sur cette affaire de TVA est donc incompréhensible. Un effort doit être fourni pour éviter que nos concitoyens transfrontaliers s'approvisionnent outre-Rhin.

Je souhaite également répondre à la question portant sur les fonds propres des PME et TPE. La difficulté à laquelle font traditionnellement face ces petites et moyennes entreprises est encore renforcée par le risque que nous voyons poindre sur la solvabilité des entreprises, à la suite des mesures de soutien. Nous proposons donc de renforcer les fonds propres des PME et TPE par des prêts participatifs ou des obligations convertibles. Nous avons également demandé que ces mesures soient prises en lien avec les régions, qui sont les mieux à même de prendre ces décisions.

Mme Anne Chain-Larché. – Nous avons discuté entre nous de la nécessité de proposer une baisse de la TVA. Souvent, il est opposé le fait que la baisse de la TVA ne se répercute pas sur les prix. Ce serait donc une fausse bonne idée que d'affirmer qu'une baisse de la TVA permettra de relancer l'économie. Aujourd'hui, plus que jamais, nous faisons face à une baisse du pouvoir d'achat qui est quasiment inédite. Contrairement à ce que l'on pense, les Français n'ont pas fait d'économies car ils ont dû prendre en charge l'ensemble de leurs repas, que les enfants étaient dans les foyers et que certains de nos concitoyens n'ont perçu que 85 % de leur salaire. Or une baisse de la TVA permettrait de relancer le pouvoir d'achat tout en répondant à la demande des professionnels qui la réclament également.

Nous devons aussi trouver un moyen d'aider tous les acteurs impactés aux côtés des commerçants, artisans et professionnels, c'est-à-dire les fournisseurs, notamment ceux qui ne sont pas aidés par les mesures de soutien. Il nous faut les citer dans notre rapport afin que ces acteurs ne soient pas laissés pour compte.

M. Fabien Gay. – Je souhaite ajouter une remarque sans pour autant qu'elle n'invalide le rapport que je continue de soutenir. Pour ma part, je m'interroge sur la pertinence de la proposition relative à la TVA car je pense qu'une baisse du taux ne réglera pas le problème. Dans la restauration, la TVA est déjà à 10 %. Il y a quelques années, lorsque

le taux a baissé, on nous avait annoncé que la mesure profiterait aux consommateurs tout en facilitant les embauches dans la restauration. Pourtant, aucun de ces objectifs n'a été atteint.

Mme Sophie Primas, présidente. – Elle a toutefois permis de reconstituer des marges.

M. Fabien Gay. – Certes, cependant dans les restaurants de petite taille composés d'un cuisinier et de deux serveurs, ce n'est pas la baisse de la TVA qui permettra d'embaucher une quatrième personne. Dans le même temps, le prix des plats n'a pas été revu à la baisse.

Dans une période extrêmement difficile marquée par une chute du chiffre d'affaires de 50 %, ce geste ne sera pas suffisant pour résoudre les difficultés. Il aura un effet bien maigre rapporté aux besoins des professionnels.

Je pense au contraire que nous devons continuer à abonder le Fonds de solidarité tant que les entreprises n'ont pas retrouvé un chiffre d'affaires au moins égal à 50 % de leur chiffre d'affaires antérieur. La mesure d'activité partielle doit aussi être maintenue pour les professionnels qui ne peuvent pas reprendre totalement leur activité afin d'éviter les licenciements.

En outre, la baisse de la TVA ne se répercutera pas dans les prix, ou pour quelques centimes uniquement, ce qui sera largement insuffisant pour inciter les consommateurs à revenir dans les restaurants.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous pourrions baisser temporairement la TVA au moins jusqu'à la fin de l'année pour donner un signal positif au secteur. Probablement les prix ne vont pas baisser pour les clients. Cependant, ce serait un signal donné aux professionnels et un autre moyen de restituer la trésorerie à court terme.

Mme Patricia Schillinger. – Sur la baisse de la TVA, je pense qu'il faudrait aussi penser à une harmonisation des taux dans les zones frontalières. Étant élue d'une telle zone, je constate les flux entre la France et l'Allemagne depuis la réouverture des frontières et ces mouvements s'expliquent par une restauration qui est moins chère outre-Rhin ainsi que par des fruits et légumes qui sont moins chers en Allemagne que dans l'hexagone. Dans nos zones, nos commerces risquent d'être pénalisés à double titre.

Mme Sophie Primas, présidente. – C'est juste.

De cette restitution, je retiens la nécessité de poursuivre les dispositifs d'aide auprès du secteur au moins jusqu'à la fin de l'année. De plus, mettre en place un dispositif national éloigné des PME et des commerces me semble être une mauvaise solution alors que la prise de décision au plus près du terrain apparaît de meilleur aloi, pour éviter les fraudes, mais surtout pour répondre aux cas particuliers. C'est un sujet de décentralisation que vous avez parfaitement pointé.

J'ai une petite réserve par ailleurs concernant le Fisac. Le dispositif est certes intéressant mais il est aussi daté. Nous verrons quelles sont les conclusions de la cellule « Logement ». Dans la rénovation des centres-villes, se posent des questions de commerces, de logements, d'infrastructures publiques. Ces dispositifs généraux de revitalisation globale des centres-villes doivent donc être orientés vers les commerces mais aussi vers ce qui se situe autour des commerces.

Mme Valérie Létard. – Je souhaite m'associer aux propos tenus par mes collègues. Les propositions soumises sont nourries et je constate que les groupes de travail ont croisé leurs travaux. Nous pouvons aussi nous féliciter de l'état d'esprit dans lequel ces travaux ont été conduits. Nous sommes en phase avec le constat et avec les ajouts demandés, notamment concernant l'apprentissage, l'alternance et les stages. Il faut absolument trouver des solutions à ces questions centrales pour l'avenir de nos jeunes.

Mme Annie Guillemot. – Ces questions sont en effet centrales ainsi que celles relatives à la politique de la ville. Nous devons aussi nous préoccuper de l'avenir des jeunes des quartiers. Beaucoup ne pourront pas trouver un job d'été pour payer leurs études. Dans ma région, 20 % des étudiants affirment qu'ils ne pourront pas se réinscrire à l'université faute d'avoir pu décrocher un petit boulot. Dans les quartiers, il faut donc rapidement mettre en place un sas d'emploi.

M. Franck Menonville. – Nous voterons ce rapport dont nous soutenons les propositions et que nous saluons sur la méthode.

M. Joël Labbé. – En tant que représentant du groupe RDSE, je voudrais dire que j'ai apprécié également la qualité des travaux de la cellule. C'est un excellent travail qui a été produit.

Mme Sophie Primas, présidente. – Si vous n'avez pas d'autres remarques, je vous propose de passer au vote puisque nous sommes en position d'adopter officiellement ce rapport, dans la mesure où notre commission se réunit partiellement en présentiel.

Le rapport de la cellule « PME, commerce, artisanat » est adopté à l'unanimité.

Je remercie les pilotes de ce rapport ainsi que les sénateurs ayant participé aux auditions.

Nous passons à la présentation du rapport de la cellule « Logement, urbanisme et politique de la ville ».

Mme Dominique Estrosi Sassone. – En introduction, je souhaite souligner que nous avons organisé de nombreuses auditions et entendu de nombreux acteurs au niveau national, mais nous avons aussi souhaité entendre des acteurs de terrain dans nos deux départements respectifs. Ce panorama nous a permis de mieux appréhender les problématiques liées à la gestion de la crise proprement dite tout en proposant des mesures permettant d'apporter des réponses à l'ensemble de nos concitoyens dans le domaine du logement.

« *Quand le bâtiment va, tout va* » dit l'adage. Force est de constater que l'arrêt presque total des chantiers fin mars a été l'un des symboles de la gravité de la crise sanitaire et économique et que le retour à la normale apparaîtra comme l'un des marqueurs d'une reprise voire d'une relance réussie. Nous sommes aujourd'hui à environ 93 % de chantiers ouverts. 69 % affichent un niveau d'activité normal avec un taux d'emploi de 93 % par rapport à la situation d'avant-crise.

Avant de parler de relance, il nous faut essayer de comprendre ce qu'il s'est passé. Faire le bon diagnostic est crucial. Les moyens mobilisables ne sont pas illimités et le logement au sens large est un secteur de temps long. Chaque année, on ne construit ou rénove qu'une infime partie du stock de logements existants – de l'ordre de 2 à 3 % au mieux sur

35,7 millions de logements en France en 2019. On construit pour des décennies voire beaucoup plus longtemps. L'immobilier est aussi un secteur aux multiples facettes et acteurs imbriqués. C'est également un instrument d'aménagement du territoire. Il faut donc essayer de se dégager des événements immédiats pour penser le temps long et la complexité. Cet exercice est évidemment difficile en ce moment mais tentons de poser quelques briques qui nous permettront de proposer de grandes orientations pour la relance.

Nous voudrions tout d'abord vous proposer de partager dix idées directrices sur l'analyse que nous faisons de la crise et qui font qu'il devra y avoir un avant et un après Covid-19.

La première idée est le lien entre l'architecture de nos villes et les épidémies. Nous l'avions oublié mais les épidémies du XIX^e siècle, le choléra, la tuberculose, ont façonné la ville haussmannienne dans laquelle nous vivons. À l'époque déjà, les « hygiénistes », partisans de l'adaptation de la ville dense, s'opposaient au mouvement « prairiste » favorable à une ville à la campagne, plus saine et sûre, qui s'est plutôt développée dans les pays anglo-saxons.

En termes d'urbanisme, cela veut donc dire que, comme les épidémies passées, le Covid-19 va modifier nos villes et nos logements, car nous devons nous préparer aux épidémies futures en adaptant notre organisation urbaine.

La deuxième conviction est que la crise sanitaire que nous connaissons ne doit pas masquer la crise climatique et environnementale à venir. Sans adhérer à 100 % aux thèses qui lient agression de la biodiversité et pandémie, il ne faut pas céder au court termisme et abandonner de vue la menace de moyen long terme que constitue le changement climatique et renvoyer à plus tard toutes les transformations qu'il exige.

En termes de construction, cela se traduit par deux enjeux majeurs : la rénovation thermique des bâtiments, qui a jusqu'à présent piétiné, et la mise en œuvre de l'objectif de « zéro artificialisation nette » ou de « sobriété foncière ».

Notre troisième conviction est que, si la crise sanitaire est peut-être derrière nous, tout du moins dans sa phase la plus aiguë, la crise économique et sociale est, elle, devant nous. Selon la Banque de France, il devrait y avoir un million de chômeurs de plus fin 2020 qu'il n'y en avait fin 2019 et le chômage devrait continuer à progresser en 2021 pour décroître ensuite tout en restant à un niveau très élevé. Dans le secteur du logement, cela veut dire plus d'aides, notamment les APL, plus d'impayés de loyer, plus de demandes de logements sociaux, plus de précarité et de concentration de pauvreté dans certains territoires.

Notre quatrième conviction est que la crise sanitaire, le confinement et l'arrêt des chantiers vont aggraver la crise du logement. Les promoteurs immobiliers et certains experts estiment que 100 000 logements pourraient ne pas être construits cette année, soit un quart des réalisations annuelles avec sans doute des effets d'entraînement négatifs sur 2021. Tous les observateurs ne s'accordent pas sur cette prévision, mais elle n'est pas fantaisiste, juste proportionnelle à un trimestre d'arrêt de l'activité.

Cela pose directement la question de « comment rattraper ce retard ? » dans un contexte où cette volonté d'accélérer pourrait buter sur la faillite d'un grand nombre d'entreprises, notamment de second œuvre, le manque de main-d'œuvre, les surcoûts et la baisse de la productivité liée aux « gestes barrière » et la complexité du droit de l'urbanisme.

Cinquièmement, et il s'agit plus d'une interrogation que d'une certitude, beaucoup d'acteurs sont très inquiets sur l'avenir de l'immobilier de bureau même si personne ne se hasarde à des pronostics. L'expérience que nous avons vécue de télétravail massif pendant plusieurs mois pourrait se traduire par une évolution durable des pratiques des entreprises et des salariés. C'est peut-être une double opportunité pour reconvertis des espaces de travail en logements dans les centres-villes et conduire les investisseurs institutionnels à se repositionner sur le logement.

Je cède maintenant la parole à Mme Annie Guillemot pour cette présentation à deux voix.

Mme Annie Guillemot. – Notre sixième conviction est que la crise a montré que le secteur du logement était en réalité une « chaîne » dont la solidité était celle de son maillon le plus faible. Il faut en avoir une vision écosystémique. Chacun y a sa place et aucun ne peut se passer du maillon suivant ou précédent. Dans ce jeu d'interdépendances, aucun acteur ne peut se sauver tout seul au détriment des autres. Il faut promouvoir une « chaîne de loyauté » et aider l'ensemble des acteurs à être plus résilients. On le voit bien en matière de surcoûts qui doivent être gérés au cas par cas en fonction des chantiers et des marges.

Notre septième idée est que, s'il y a une chaîne de production dans l'immobilier, il y a aussi un parcours résidentiel dont il nous faut maintenir la fluidité malgré la crise économique et qui est essentiel à l'équilibre de l'ensemble. Les sortants laissent leur place à de nouveaux entrants dans le parc social, les primo-accédants, notamment les jeunes ménages, permettent à leurs vendeurs d'être eux-mêmes acquéreurs.

Huitièmement point, la crise sanitaire a mis en lumière combien les Français étaient inégaux face au logement, sa taille et son éventuelle surpopulation, l'accès à des espaces extérieurs, son adaptation aux nécessités du télétravail ou sa proximité à un travail essentiel pour la nation.

Dans une étude parue au mois d'avril, l'Insee a montré que 5 millions de personnes vivaient dans un logement sur-occupé, la situation étant exacerbée dans les QPV d'Île-de-France et de la région PACA et pour les familles monoparentales avec de jeunes enfants. À l'inverse, l'isolement touche plus particulièrement 2,4 millions de personnes de plus de 75 ans et 1,2 million de personnes handicapées. Enfin, la fracture numérique est bien présente avec une absence de connexion à internet pour près de 12 % de la population, 53 % des plus de 75 ans mais également 3,5 % des enfants dans les familles monoparentales.

On a d'autant plus mal vécu le confinement qu'on est mal logé. La qualité du logement est donc un immense chantier, au même titre que la nécessité de fournir un logement aux travailleurs essentiels à proximité de leur lieu d'activité.

Neuvièmement, la crise a mis en lumière la situation des quartiers populaires car c'est là que se concentre le mal-logement dans toutes ses dimensions : insalubrité, sur-occupation, pauvreté, difficultés scolaires. Disons également, que la crise a révélé qu'en matière de politique de la ville, le roi était nu ! Les QPV sont essentiellement abordés sous les aspects sécuritaires et communautaristes, laissant de côté le travail scolaire, social et urbain.

Pourtant, il n'y a pas eu dans les quartiers l'explosion redoutée du fait du confinement même si on y a constaté de fortes tensions. Le confinement, qui y était beaucoup plus difficile qu'ailleurs, a été assez bien respecté. Mais le décrochage scolaire et la crise

sociale y sont importants, faisant apparaître des besoins urgents, notamment alimentaires, et font craindre un découplage croissant avec le reste du pays.

La crise a aussi fait ressortir deux aspects fondamentaux de la politique de la ville telle qu'elle avait été dessinée par Jean-Louis Borloo : la question urbaine et architecturale : démolir et reconstruire autrement. Cela paraissait coûteux et inefficace à certains, cela se révèle tout simplement nécessaire, et la dimension « sociétale » : la politique de la ville doit poursuivre un objectif d'intégration.

Enfin, dixième leçon de la crise, la mise à l'abri quasi systématique des personnes à la rue ou en campement – près de 180 000 au total – a montré que la société changeait de point de vue. Il ne s'agit plus seulement d'humanité, il s'agit de préserver la santé de tous et, dès lors, il pourrait coûter moins cher de donner un toit à chacun plutôt que de prendre le risque de nouveaux *clusters* épidémiques. En termes d'hébergement d'urgence, cela induit deux grandes conséquences. Les hébergements collectifs, avec ce que cela implique de promiscuité, ne sont plus adaptés. On doit les restructurer sans pour autant réduire les capacités et la politique du « logement d'abord et accompagné » se révèle centrale.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Ces dix idées directrices nous conduisent à proposer quatre axes pour la relance du secteur de l'immobilier : construire plus, construire mieux, sécuriser l'accès au logement et relancer la politique de la ville.

Nous l'avons dit, la crise sanitaire va aggraver la crise du logement, car pendant un trimestre, le secteur de la construction aura été à l'arrêt. Comment rattraper ce retard au plus vite et durablement pour construire plus ? Il faut tout d'abord mobiliser les ressources. Un peu comme lorsqu'il a fallu faire face à la crise du logement de l'après-guerre, il nous faut nous appuyer sur trois acteurs :

– Le mouvement HLM, tout d'abord, car dans la crise sociale qui s'annonce, développer le logement abordable est l'une des clefs. Pour ce faire, il faut redonner aux bailleurs sociaux les moyens d'agir et revenir sur la réduction de loyer de solidarité (RLS), soit une ponction annuelle de 1,3 milliard d'euros à laquelle s'ajoute notamment une TVA qui n'est pas uniformément revenue à 5,5 %. Les offices publics de l'habitat (OPH) et les entreprises sociales pour l'habitat (ESH) ont proposé de s'engager sur 130 000 constructions neuves et 150 000 rénovations par an pendant trois ans si on leur redonnait les moyens financiers nécessaires.

– Le « 1 % logement » ensuite, c'est-à-dire la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) versée à Action logement. Le groupe paritaire est aujourd'hui contesté dans son existence et ses objectifs, il doit se recentrer sur sa mission première et sa raison d'être : loger les salariés suivant sa politique propre plutôt que de financer des politiques publiques qu'il n'a pas décidées.

– Les investisseurs institutionnels enfin, on sait qu'en France ils se sont presque complètement retirés du marché du logement ne possédant que moins de 1 % des résidences principales. Or, la baisse des taux d'intérêt, les faibles rendements des actifs et leur volatilité constituent, sans doute, une opportunité historique alors que le logement offre une rentabilité stable et de faibles risques. Par ailleurs, la crise probable de l'immobilier de bureau pourrait conduire à reconvertis en logements des immeubles qui ont, au cours des décennies passées, été transformés en bureaux. Il faudrait quelques déclencheurs : considérer l'investissement locatif comme un investissement productif économiquement et socialement, garantir un taux

de TVA à 5,5 % dans les opérations de transformation en logement, quelle que soit leur ampleur et, éventuellement, contraindre les assurances vie à consacrer une partie de leur encours au logement (1 800 milliards fin 2019 – 26 milliards de collecte). Avec 10 milliards d'euros, CDC Habitat va acheter plus de 40 000 logements. Cela donne une idée de l'impact que pourrait avoir le retour de ces grands investisseurs.

Pour permettre à cette mobilisation de produire tous ses effets, il faut ensuite simplifier la chaîne du logement. Le confinement a provoqué une rupture, notamment dans l'instruction des autorisations d'urbanisme. Si cet arrêt est loin d'avoir été uniforme et s'il a été amplifié par certaines décisions du Gouvernement, il a fait fleurir nombre d'idées pour accélérer les procédures. La numérisation fait l'unanimité, mais on peut se demander s'il est réaliste de vouloir aller plus vite compte tenu de sa complexité et alors qu'elle est déjà prévue pour le 1^{er} janvier 2022 et qu'elle est d'ores et déjà en œuvre dans nombre de communes et métropoles. De même, beaucoup de propositions ont été formulées comme l'idée d'un « permis Covid » simplifié, celle d'un « permis déclaratif » soumis par un architecte en dessous du seuil où son intervention est obligatoire, ou encore celle de permettre à l'aménageur de pré-instruire ou des vérifications *a posteriori*.

Ce que nous constatons, c'est qu'il faut aujourd'hui plus d'un mandat de maire pour actualiser un plan local d'urbanisme (PLU) ou faire aboutir un projet. C'est trop long !

Devant la complexité du droit de l'urbanisme, qui a conduit le Gouvernement à corriger plusieurs fois les ordonnances sur les délais, nous ne croyons pas à un « choc de simplification » décidé d'en haut. Il faut au contraire consulter, prendre le temps de vérifier le caractère opérationnel des propositions et leurs éventuelles conséquences indésirables. Dans cette période où tout est urgent, c'est pourtant la seule vraie solution. Nous en appelons donc à un « Ségur de la simplification du droit de l'urbanisme » dès cet été pour se donner un cadre juridique plus agile pour relancer la construction.

Nous souhaitons aborder ensuite le second axe de relance que nous proposons : « construire mieux ». Il s'agit ici de promouvoir un immobilier compatible avec nos objectifs de développement durable, c'est-à-dire d'accélérer fortement la rénovation thermique des bâtiments et de rendre compatibles l'effort de construction et la sobriété foncière.

On le sait, la rénovation énergétique progresse presque deux fois moins vite que souhaité (288 000 rénovations par rapport à un objectif de 500 000) car elle représente d'importants investissements qui sont difficiles et longs à rentabiliser pour les propriétaires comme pour les locataires compte tenu des coûts de l'énergie.

Or, c'est un secteur crucial, susceptible de remplir le carnet de commandes des petites entreprises du bâtiment et diffuser la relance dans tous nos territoires. De plus, une importante épargne a été accumulée pendant le confinement et il serait logique qu'après cette épreuve, elle puisse être employée à améliorer l'habitat. Mais il faut pour cela que l'État consente, au moins temporairement, à inciter les Français qui en ont les moyens à le faire pour eux-mêmes en tant qu'occupant d'un logement ou comme bailleurs. Le Gouvernement a voulu focaliser « Ma Prime Rénov' » et le CITE sur les Français qui en avaient le plus besoin. Mais soyons pragmatiques, pour relancer l'économie, ne serait-il pas temps d'inciter les Français aisés à vider leur bas de laine ? Il faut donc élargir le CITE et modifier « Ma Prime Rénov' » pour servir de déclencheur temporaire aussi rapidement que possible. Nous sommes ici parfaitement d'accord avec l'une des propositions de la cellule « Énergie ».

Une seconde piste, moins connue, mérite d'être mise en avant, celle des « *energy service compagny* » (ESCO) que la Commission européenne veut promouvoir. Il s'agit d'entreprises qui portent le poids financier des grandes rénovations en s'endettant et en se remboursant grâce aux économies dégagées sur longue période.

« Construire mieux en construisant plus » c'est aussi répondre au défi de la sobriété foncière. La crise sanitaire a relancé les débats sur la vie et la ville à la campagne, mais, pas plus que dans *Le Hussard sur le toit* de Giono, la ruralité n'a protégé du virus... Hong-Kong, Séoul ou New-York ont été proportionnellement moins atteintes que bien des villages reculés d'Italie.

Il nous faut donc promouvoir une densité acceptable et acceptée – débat qu'il faut oser porter – et une densité adaptée à la crise que nous avons vécue avec des espaces extérieurs et partagés. Ayons conscience que quand il est possible de construire un R+4, il faut l'autoriser sinon on renchérit le logement.

Ne soyons pas des observateurs myopes et moutonniers, l'expérience du confinement en ville dense est aussi celui d'une solidarité retrouvée ou de la proximité des soins et des services accessibles à pied. Il y a aussi une densité de qualité qu'il faut promouvoir. Promouvons donc la proximité et la compacité de nos villes, c'est-à-dire la reconstruction de la ville sur la ville.

Mme Annie Guillemot. – Le troisième axe que nous vous proposons est : « sécuriser l'accès au logement ». La crise sanitaire a souligné combien le logement était, d'une certaine manière, un bien de première nécessité. Il nous faut donc travailler à sécuriser le fait d'accéder au logement et d'y demeurer. Préservons également la mobilité et le parcours résidentiel des ménages.

Pour certains, réduits aux hébergements d'urgence et aux hôtels, c'est le parcours vers le logement qu'il faut conforter. L'ensemble des associations considère comme une priorité l'accélération de la politique dite du « logement d'abord » et l'accompagnement social vers et dans le logement. Beaucoup a été fait ces dernières années, mais les quelque 180 000 personnes hébergées durant la crise disent le besoin criant de développer des solutions stables. La crise a aussi montré le besoin de solutions sanitaires pérennes, telles que les centres de desserrement mis en place pour les malades du coronavirus et d'équipes mobiles médico-sociales.

Cette politique doit s'accompagner d'une restructuration des hébergements collectifs ou en foyer pour les rendre résilients à de futures épidémies et fournir un logement plus digne. Mais cela ne doit pas se faire au détriment du nombre de places. L'effort financier est donc très important. Aujourd'hui, par exemple, 142 foyers de travailleurs migrants sont encore à rénover. Avant la crise, l'ambition était d'y parvenir en 2030... Comme le montre CDC Habitat, c'est un programme beaucoup plus ambitieux qu'il faut aujourd'hui mettre en œuvre en termes de rénovation et d'achats d'hôtels. Le contexte actuel est peut-être une opportunité pour acquérir des infrastructures. Il convient aussi de s'appuyer sur un vrai savoir-faire financier pour mobiliser des fonds sur le long terme et équilibrer les opérations.

Il convient également de garantir le maintien dans le logement. La crise sociale fait craindre des impayés de loyer qui conduiraient à des expulsions. Cette crainte ne s'est pas pour le moment réalisée. Un moratoire des loyers a été écarté, les capacités financières des locataires ont été soutenues par l'activité partielle et des aides d'urgence. Un

accompagnement au cas par cas est mis en place. Certains départements ou métropoles ont doté leur FSL de moyens supplémentaires. Dans ces conditions, on peut comprendre la réticence financière et technique du Gouvernement à venir abonder les FSL à hauteur de 200 millions d'euros comme la Fondation Abbé Pierre le demande. Mais trop tarder c'est prendre le risque de la constitution de situation d'impayés et de ne pas disposer de l'outil le moment venu. La circulaire aux préfets, que vient de signer Julien Denormandie, ne suffira pas ! La revalorisation des APL doit être mise à l'ordre du jour.

Enfin, l'accès au logement, c'est pour ceux qui en ont les moyens dans leur parcours résidentiel, l'accession à la propriété. Plusieurs de nos interlocuteurs ont souligné que c'était un axe essentiel du plan de relance de 2008. Il faut soutenir les primo-accédants. À cette fin, nous proposons la relance de l'APL-Accession en métropole et du prêt à taux zéro, le développement des Offices fonciers solidaires (OFS) et la généralisation des « chartes promoteurs » pour réguler les prix du foncier et des logements.

Enfin, nous estimons qu'il faut relancer la politique de la ville dans deux dimensions principales : l'urbanisme et l'école.

Nous l'avons dit, le confinement a fait revenir sur le devant de la scène la question de l'urbanisme dans les quartiers. En 2008, un grand programme partenarial : État/ANRU/collectivités territoriales avait été mis en place avec des possibilités de déroger à certaines règles de marché public. On nous dit que l'ANRU a été relancée mais elle n'est pas encore arrivée sur le terrain... Nous ne comprenons pas pourquoi l'ANRU reste si discrète alors que la situation est si préoccupante. Elle parle technique administrative et financière à un petit cercle de spécialistes là où elle devrait être le bras armé de la reconquête de quartiers en sécession !

Mais la politique de la ville, ce n'est pas que du béton, on l'a suffisamment reproché, à tort, à Jean-Louis Borloo. C'est une politique de société. Ne retenons ici que la question de l'école. Nous nous étions félicitées de la volonté de les rouvrir au plus vite dans les quartiers populaires. Force est de constater que les conditions dans lesquelles cette reprise s'est réalisée n'a pas tenu ses promesses. Un enfant sur dix des quartiers a été scolarisé. S'il est difficile de tirer un bilan dès maintenant, retenons que pour organiser les « vacances apprenantes », il va falloir changer de méthode et de braquet. Dès maintenant, nous demandons une vraie concertation et un vrai soutien financier aux maires pour l'accueil des enfants dans les écoles. Par ailleurs, il nous semble essentiel de mobiliser les jeunes, notamment les étudiants qui vont se retrouver sans ressources faute de job d'été, *via* des contrats aidés, pour être les tuteurs des décrocheurs en matière d'enseignement à distance et de remise à niveau scolaire. Ce dispositif permettra de redonner de l'espoir. De plus, si l'épidémie reprend en octobre et que les écoles ferment de nouveau, le risque est grand que le nombre de décrocheurs se multiplie.

Voilà, madame la Présidente, mes chers collègues, les idées directrices que nous tirons de nos quelque 40 auditions et les grandes orientations que nous souhaitons proposer et décliner, pour quelques-unes rapidement, mais pour l'essentiel dans la durée, le logement, répétons-le, étant un secteur de temps long.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci pour ce travail très engagé. Il me semble que ces propositions sont partagées par un grand nombre d'entre nous.

M. Alain Duran. – Merci à nos deux rapporteurs pour la qualité de leurs travaux.

Concernant la densité, j'aurai peut-être un bémol. Nous ne pouvons pas avoir du béton, d'un côté, et des déserts de l'autre. Ces territoires ne doivent pas être des lieux auxquels l'on pense uniquement lorsque vient le moment de rechercher une destination de vacances. D'ailleurs, si ces territoires sont effectivement des déserts, ils ne pourront même pas accueillir les habitants des villes de béton pendant leurs vacances. C'est un équilibre à trouver en se penchant sur l'aménagement du territoire.

La massification des opérations énergétiques a été qualifiée comme clef de voûte de la relance verte. Au-delà du défi économique, le défi est ici aussi social et écologique. L'État doit passer rapidement des paroles aux actes et je soutiens les propositions que vous portez.

Le logement s'inscrit certes dans un temps long mais des défis immédiats sont aussi à relever. Il faut donc trouver rapidement des moyens et cesser de discourir pour passer aux actes.

M. Joël Labbé. – Je souscris à l'essentiel de vos propositions et je salue en particulier une notion que je n'avais pas entendue jusqu'alors et qui est celle de la sobriété foncière. Le repeuplement des territoires ruraux est un sujet de fond. Avec une couverture numérique dense et le développement du télétravail, nous devons pouvoir y réfléchir car la vie dans une ville à la campagne ou dans un bourg à la campagne est une vie particulièrement riche et intéressante. C'est aussi ainsi que nous pourrons irriguer notre territoire national.

Je souhaite également dire un mot sur les populations migrantes. Nous allons être amenés à en accueillir davantage, quoi qu'en disent certains. Cependant, cet accueil ne devra pas s'organiser dans des ghettos mais en organisant les territoires de telle sorte que des migrants de culture rurale puissent trouver pleinement leur place dans nos territoires et y apporter leur diversité.

Au nom de mon groupe, je souhaite de nouveau saluer votre travail et je voterai pour ce plan de relance.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Dans ce rapport, nous n'avons pas voulu opposer la ville à la campagne. Certes, les villes recueillent l'essentiel des besoins, notamment dans le domaine du logement mais nous avons surtout souhaité dire qu'il ne fallait pas avoir peur d'aborder la question de la densité. C'est vrai qu'il s'agit d'un mot qui fait peur, qui renvoie aux barres construites à la va-vite. Pour autant, si l'on veut répondre à la demande de logements, nous devons construire plus. Le faire en faisant preuve de sobriété foncière suppose cependant d'y réfléchir. Nous devons limiter l'étalement urbain. Nous nous orientons donc vers des solutions de logement collectif plutôt que vers la maison individuelle. Toutefois, nous entendons aussi que la maison correspond à un certain nombre d'aspirations légitimes de nos concitoyens. C'est un équilibre qu'il nous faut trouver. Dans les territoires dits « détendus », c'est-à-dire dont les besoins dans le domaine du logement sont moins importants que dans les territoires denses, les programmes Action cœur de ville, Revitalisation des centres-bourgs, etc. devront être amplifiés. Action cœur de ville touche aujourd'hui 222 communes sur 800 identifiées. La question concerne donc le logement mais aussi l'aménagement du cœur de ville, les commerces, les services publics, etc.

Par ailleurs, dans les territoires détendus, on ne peut pas assigner les personnes à résidence et leur annoncer que l'on ne construira pas chez eux car les besoins ne sont pas présents sur leur territoire. Il faudra aussi y construire des logements sociaux et réhabiliter des

logements qui ne sont plus adaptés. Nous devons donc faire en sorte que les dispositifs existants, comme le prêt à taux zéro, ne disparaissent pas de ces territoires. Nos concitoyens doivent aussi pouvoir aspirer à vivre dans un logement plus confortable dans un immeuble collectif. Il faut aussi permettre à des bailleurs sociaux de continuer à venir dans ces territoires.

Nous ne sommes donc pas dans une opposition mais nous invitons à envisager un spectre différent du côté des villes comme du côté de la ville moyenne et de la campagne.

Mme Annie Guillemot. – Je partage ces propos et je crois aussi que nous devons préparer l'avenir. Si l'épidémie reprend, que devrons-nous faire dans les villes denses ? Il faut absolument promouvoir des espaces verts collectifs pour un ou deux immeubles sans risque de créer un *cluster* tout en permettant aux enfants de sortir. De même, dans les foyers d'hébergement, très souvent, aucun espace vert n'est accessible. Pour chaque projet, nous devons réfléchir à la possibilité d'installer ces petits lieux collectifs où les habitants pourront s'aérer si jamais une nouvelle pandémie survient.

M. Franck Montaugé. – Le rapport prévoit-il de faire un point sur l'état d'avancement des engagements financiers du programme national de renouvellement urbain (PNRU) ? Pour le vivre sur mon territoire, je note que l'avancement n'est pas aussi rapide qu'il serait souhaitable. On se souvient de l'intervention de Jean-Louis Borloo devant notre commission. Il avait alors mis un grand coup de pied dans la fourmilière ! Je pense que ce point est à relier avec le repeuplement de certains territoires en déshérence qui pourraient accueillir dans de bonnes conditions nos concitoyens, tout en prenant en compte les problématiques de déplacement, qui ne sont pas les moins importantes.

Je souhaite aussi évoquer les programmes nationaux (Action cœur de ville, Petites villes d'avenir, bourgs-centres) qu'il faut mettre en cohérence. J'espère que ce rapport sera l'occasion de le faire pour répondre aux besoins de relance économique et aux besoins intrinsèques de nos territoires.

M. Daniel Gremillet. – Beaucoup de chefs d'entreprises nous ont annoncé que le télétravail, et son développement, modifierait leurs implantations, ce qui va influencer l'urbanisme de nos villes. En milieu urbain, nous pourrions ainsi constater des déprises sur l'installation de sièges et de bureaux.

M. Franck Menonville. – Je souscris à toutes les propositions contenues dans le rapport. Le contexte actuel nous invite à rebâtir une politique de la ville ambitieuse quand on voit les tensions qui perdurent mais aussi celles qui naissent et se développent. La proposition qui consiste à mobiliser les jeunes au profit d'autres jeunes par l'intermédiaire de contrats aidés me semble une proposition de bon sens dans le contexte actuel. Nous devons porter fortement cette idée.

Mme Valérie Létard. – Je me joins tout d'abord à mes collègues pour saluer le travail accompli. Ce rapport est véritablement une synthèse de ce qui est attendu sur le terrain et il est important que le Gouvernement prenne en compte les préconisations que nous remontons qui sont, en outre, des propositions partagées au-delà des étiquettes politiques. On voit donc bien que ce sont des propositions de bon sens et des propositions pragmatiques. Certes, le Gouvernement a ses contraintes et ses limites budgétaires mais ce travail doit permettre de se repositionner. Au-delà des travaux menés pour mûrir la réflexion, des

interventions ont également eu lieu auprès des ministres concernés pour alerter sur un certain nombre de problèmes.

Sur le sujet de l'artificialisation et de la densification, nous ne pouvons qu'être d'accord avec les propositions. Déjà aujourd'hui, on nous demande des comptes fonciers de plus en plus réduits. Le seul bémol que j'introduirai porte donc sur la méthode : met-on corset au niveau national ou fait-on confiance aux collectivités qui ont mandat et mission de s'adapter à la réalité de leur territoire ? Devons-nous poser des outils, des observatoires, des règles du jeu pour expliquer d'en haut où les territoires doivent densifier ? Donnons-nous au contraire les outils et les moyens aux collectivités pour avoir une bonne connaissance de la situation et porter les mesures adaptées à la réalité tout en respectant un cadre général national ? Sur certains territoires, il existe de nombreuses friches industrielles et habitat, que l'on rend à la nature. Aussi nous devons avoir la possibilité de mobiliser d'autres espaces qui seront nécessaires. Pour pousser la relance économique et industrielle, nous aurons besoin de terrains qui ne seront peut-être pas les mêmes qu'aujourd'hui. Arrêtons d'être dans un corset qui ne laisse pas la possibilité de s'adapter. Il faut laisser de la souplesse et de la réactivité aux territoires. La décentralisation suppose de faire confiance aux territoires tout en fixant des règles du jeu.

La rénovation thermique des logements est aussi cruciale. C'est une question à traiter dans le milieu urbain comme rural. Elle est urgente car elle permet la relance économique. Elle répond à tous les enjeux : environnementaux, sociaux, économiques, urbains et ruraux. Cependant, pourquoi le CITE a-t-il été retiré alors que l'objectif est d'accélérer la rénovation thermique des logements ? L'Europe souhaite aussi en faire une priorité stratégique et placera des financements pour cela. C'est donc le moyen d'aller les chercher. Nous devons aller très vite et très fort.

Je rejoins également les rapporteurs pour ce qui concerne les mesures à prendre dans les quartiers. La crise va laisser beaucoup de jeunes sans solution. Pour moi, les emplois aidés, ce n'est pas du traitement social du chômage ni une voie négative. La question est de savoir si l'on veut laisser nos jeunes sans solution ou si l'on accepte de répondre à des problématiques d'encadrement et d'accompagnement en leur proposant des contrats aidés à durée déterminée. Il faudra que ces dispositifs s'accompagnent aussi d'une formation.

Enfin, pour ce qui concerne les impayés de loyers, l'État devra répondre présent, évidemment.

Mme Annie Guillemot. – La décentralisation évoquée par Valérie Létard est une question cruciale. Beaucoup d'acteurs locaux nous ont dit que c'étaient les maires, les présidents de métropoles ou les présidents de départements qui étaient leurs interlocuteurs. Dans la crise actuelle, avec un jeu de ping-pong entre Santé Publique France, les agences régionales de santé (ARS) et la préfecture, on voit encore que ce sont les élus qui trouvent les solutions de terrain. Voir l'État prendre les masques commandés par les régions ne peut que nous interpeller. Il faut donc évidemment retravailler la décentralisation. En matière de logement et de politique de la ville, il faut faire confiance aux élus locaux et les remettre dans la boucle.

Concernant l'emploi des jeunes, après avoir fait le tour des quartiers, je peux témoigner que nous faisons face à une situation d'urgence avec des enfants qui décrochent et des familles qui ne sont pas capables d'aider leurs enfants. Avec des emplois aidés, des étudiants pourraient faire le lien entre les familles, les enfants et l'école. Nous pourrions

demander à ces étudiants des quartiers de consacrer 10 ou 12 heures par semaine à suivre les enfants d'un quartier, d'une école. Cet emploi leur permettrait de poursuivre leurs études, à l'université ou dans un autre cursus. Il faut aussi donner un message à ces jeunes pour mettre en avant les valeurs de la République.

Je souhaite aussi revenir sur la question de Franck Montaugé pour lui dire que des éléments seront disponibles dans le rapport de la Cour des comptes, lequel évalue le PNRU et NPNRU.

M. Laurent Duplomb. – Alors que le télétravail va se développer, nous pourrions inciter plus de personnes à vivre à la campagne pour éviter l'artificialisation des sols autour des villes. Après des années d'exode rural, quelques zones rurales seraient tout à fait disposées à accueillir des habitants supplémentaires. Ce mouvement serait bénéfique car ceux qui vivent en ville et dictent la politique en France connaîtraient ainsi un peu mieux les réalités de la campagne. Ce rééquilibrage permettrait d'apaiser les tensions.

Par ailleurs, il faudrait que les règles relatives à l'absence d'artificialisation des sols ne soient pas les mêmes à la campagne qu'en ville. Aujourd'hui, les normes applicables, même en cas d'extension d'un habitat existant, sont absurdes, et cela car l'on a souhaité fixer des règles identiques dans les zones urbaines et dans les zones rurales.

De plus, pour attirer de nouveaux habitants dans les campagnes, il faut aussi que le « *new deal* » sur le numérique apporte les effets annoncés. Rappelons que nous avons fait un cadeau de quelques milliards d'euros aux opérateurs télécoms pour installer des antennes téléphoniques dans les zones rurales mais que les résultats de ces actions peinent à se concrétiser. Nous avons donc besoin d'accélérer le mouvement et d'inciter plus fortement les opérateurs à mener le travail sur lequel ils se sont engagés.

Des changements doivent enfin être apportés au niveau de l'administration centrale parisienne. Le Président de la République dit qu'il va lui-même changer, et donc qu'il va arrêter d'être un centralisateur jacobin. Si c'est le cas, l'administration sera peut-être davantage déployée au niveau local pour mettre fin au parisianisme qui conduit notre pays dans la difficulté.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci pour cette intervention. Nous partageons un certain nombre de constats. Le sujet de la densité est très complexe et nécessite beaucoup de courage de la part des maires. Il ne faut pas confondre densité et qualité de vie. Rappelons que l'un des quartiers les plus denses de France est l'Île-Saint-Louis à Paris tandis que le quartier du Val Fourré à Mantes-la-Jolie n'est pas du tout dense. La densité, la mixité, l'aménagement, la qualité des logements et l'urbanisme sont des clés pour la qualité de vie. Je partage aussi avec vous le fait que l'aménagement du territoire a été trop longtemps oublié, peut-être parce qu'il n'y a pas assez de déconcentration et de décentralisation. Tout cela est probablement lié.

Je vous propose de voter ce rapport.

Le rapport de la cellule « Logement » est adopté à l'unanimité.

Puisque notre configuration nous le permet, je vous propose de soumettre au vote les autres rapports qui vous ont été précédemment présentés. Je propose de commencer par le rapport de la cellule « Agriculture et alimentation ».

M. Joël Labbé. – Je souhaite saluer le travail mené par l'ensemble des cellules mais, sur le sujet de l'agriculture, je ne peux pas voter favorablement le plan de relance. Je souhaite le dire avec le plus grand respect. C'est une position personnelle qui ne représente pas la majorité de mon groupe. Je tiens donc à m'en expliquer.

Je commencerai par les points positifs. Les mesures de soutien d'urgence sont d'une impérieuse nécessité et je ne peux que les saluer. Je me réjouis aussi de la volonté de relocalisation de l'alimentation *via* l'étiquetage obligatoire. Le sujet de la commande publique a suscité des débats mais nous avons réussi à avancer. Les projets alimentaires territoriaux sont également des outils intéressants pour la relocalisation de l'alimentation.

Mais ce plan de relance ne remet pas en question le modèle agricole et alimentaire. Pour moi, nous sommes en train de nous tromper collectivement en soutenant ce modèle quoi qu'il arrive. La France est le premier pays agricole européen. Elle produit plus d'aliments qu'elle n'en consomme. Pourtant, sa dépendance alimentaire s'amplifie. Plus de la moitié des fruits et légumes, un tiers de la viande de volaille, un quart de la viande de porc sont importés aujourd'hui. En termes d'échanges, nos importations ont presque doublé (87 % depuis 2000) et les exportations ont augmenté de 55 %. Est-ce que cette alimentation mondialisée est notre avenir ?

En termes de souveraineté alimentaire, européenne et nationale, cela passe aussi par la souveraineté alimentaire des territoires. L'Inrae vient de démontrer qu'une bonne organisation des circuits courts permettrait de fournir un tiers de l'alimentation des populations des territoires. Ce serait alors une alimentation de proximité dans laquelle l'agriculture biologique a une place importante. L'agriculture biologique est la grande absente de ce plan de relance. C'est pourtant un modèle agricole qui apporte des services environnementaux et qui mérite d'être rémunéré.

Le rapport demande un troisième pilier de la PAC pour des paiements pour services environnementaux mais, en fait, pour les initiateurs des paiements pour services environnementaux, la plate-forme « Pour une autre PAC », il faudrait réorienter les crédits de la PAC car on sait qu'il sera impossible de financer un troisième pilier pour promouvoir des modèles plus vertueux, plus respectueux du climat, de la biodiversité, de la qualité de l'eau, de la santé humaine, etc.

En termes de recherche, il est mis l'accent sur la recherche numérique, sur l'innovation technologique, sur l'intelligence embarquée, sur une agriculture de précision. La recherche nécessaire vers l'agro-écologie et l'agriculture biologique n'est pas du tout pointée. L'ITAB n'est doté que d'un budget de 2 millions d'euros à comparer aux 200 millions d'euros dédiés à la recherche agricole appliquée.

Enfin, on ne peut pas parler de souveraineté alimentaire sans sortir des importations de soja d'Amérique du sud notamment. Je regrette que le rapport n'évoque pas le plan national *Protéines* ni la végétalisation de l'alimentation. Il aurait fallu aussi évoquer la formation pour accompagner de nouvelles personnes vers l'agriculture afin de repeupler nos territoires de paysans qui sont à la base de la vie de nos territoires ruraux.

Je voterai contre car tous ces sujets n'ont pas été pris en compte à mon regret. Un travail conséquent a été mené pour répondre aux enjeux de court terme mais je ne peux pas rejoindre les conclusions sur le long terme.

Mme Sophie Primas, présidente. – C'est tout à fait votre droit cher collègue et un point de vue respectable.

Mme Anne-Marie Bertrand. – Je salue le travail mené sur ce dossier. Cependant, je tiens à signaler que nous n'avons eu communication que de la synthèse sans avoir communication du rapport.

Mme Sophie Primas, présidente. – Il vous sera remis.

M. Fabien Gay. – Avons-nous la date de ratification du CETA ? En pleine crise du Covid-19, signer un accord de libre-échange avec le Mexique pose débat. Globalement, je partage un certain nombre de constats de Joël.

M. Pierre Cuypers. – Pour ramener des individus dans les campagnes, il faut avant tout que l'économie soit vivace. On peut imaginer différents scénarios mais, sans économie, aucun territoire ne pourra attirer de compétences.

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, je vous propose de passer au vote.

Le rapport de la cellule « Agriculture et alimentation » est adopté à la majorité (moins une voix contre de M. Joël Labbé).

Je vous propose d'organiser un vote global sur les rapports des cellules « Energie », « Industrie », « Numérique » et « Tourisme » si vous en êtes d'accord.

Les rapports des cellules « Énergie », « Industrie », « Numérique » et « Tourisme » sont adoptés à l'unanimité.

Présentation du plan de relance de la commission des affaires économiques

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, je tiens encore une fois à vous dire toute ma considération pour le travail impressionnant fourni par les cellules de veille et pour la motivation de tous les sénateurs de notre commission pour y participer. Je souhaite aussi remercier Sébastien, les membres de son équipe et chacun des administrateurs pour le travail considérable qu'ils ont mené à nos côtés.

Les plans de relance qui nous ont été présentés sont à l'image de ce qu'il y a de singulier au Sénat, cet ancrage territorial marqué qui nous permet de proposer des mesures concrètes à partir du terrain. Ce sont des travaux qui sont également à l'image d'un Sénat pluraliste, capable de dégager une vision partagée en respectant les sensibilités de chacun. C'est, je le crois, un des apports essentiels de notre Chambre que de savoir dégager des majorités d'idées. Pour que ces travaux puissent déboucher sur des rapports officiels du Sénat, cosignés par les co-pilotes au nom de notre commission, chacun de ces rapport est adopté un par un. Nous adopterons également le chapeau que je vous propose. Sur ce dernier point, la sensibilité politique de chacun pourra s'exprimer.

Il me revient maintenant de vous proposer une synthèse de ces travaux, inspirée des plans de relance sectoriels, mais aussi des auditions que nous avons menées en commission plénière. Il me semble que nous devons proposer à nos concitoyens, au-delà de chaque secteur, une stratégie globale. Je n'ai pas la prétention de vous apporter une vision

prospective à dix ans, mais au moins modestement un diagnostic transversal et des orientations d'ensemble.

J'ai bien conscience que c'est un peu un défi, à partir d'une réalité aussi mouvante que la situation actuelle, mais je m'y risque. Il me semble important de pouvoir dégager une compréhension d'ensemble de la crise et des moyens de relancer l'activité. J'ai la conviction que le Sénat en général, et notre commission en particulier, doit être une force de proposition au service de notre pays et de nos concitoyens et pas simplement de réaction face à l'exécutif. J'ai aussi la faiblesse de penser que nous ne sommes pas seulement la commission des filières économiques, mais la commission des affaires économiques. Il est sain que, face au ministre de l'économie, nous ayons notre propre diagnostic et nos propres propositions. Et c'est cela que je souhaiterais, si vous en êtes d'accord, porter en votre nom.

S'agissant du constat et des premiers enseignements de cette crise, je serai assez courte car le constat est largement partagé. Cette crise est inédite notamment parce qu'elle résulte à la fois d'une crise sanitaire et d'une mise à l'arrêt volontaire de l'économie. Elle est planétaire et devrait se traduire, selon la Banque mondiale, par une diminution du PIB mondial de 5,2 % cette année ; elle est dramatique en France puisqu'avec une prévision de – 11 % du PIB pour 2020, c'est la plus forte récession observée dans notre pays depuis la Seconde guerre mondiale.

C'est, élément important, une crise qui est plus accentuée en France que chez la majeure partie de nos voisins européens, et notamment en Allemagne, où l'on prévoit une diminution du PIB de l'ordre de 6 %. Cette différence doit nous interroger.

Sans doute, la spécialisation de l'économie française y est pour quelque chose, en raison du poids important des services et notamment celui du tourisme ou de la restauration, de l'économie, de la culture ou du commerce de luxe, du poids de certaines industries de la mobilité durement impactées comme l'aéronautique ou l'automobile.

Cet écart s'explique probablement aussi par un niveau divers de disponibilité des tests, des masques et des réactifs, notamment lorsque l'on compare avec l'Allemagne, ce qui a conduit à des stratégies de gestion de crise avec leurs conséquences sur l'activité économique. Certains chiffres sont frappants. Seuls 15 % des chantiers ont continué dans notre pays pendant le confinement contre 80 % en Allemagne, si bien que l'activité du secteur de la construction a diminué de 80 % en France contre 3 % en Allemagne. C'est également vrai dans d'autres secteurs : dans celui de l'automobile la diminution est de 60 % en France et de 30 % en Allemagne.

Tous les secteurs sont touchés mais à des degrés variables, comme vous l'avez chacun souligné dans les différentes cellules de veille.

Cette crise est également hors normes parce qu'il s'agit à la fois d'une crise de la demande, avec une chute brutale de la consommation et la constitution d'une épargne de précaution massive, et une crise de l'offre, avec l'arrêt des entreprises du fait des fermetures administratives ou faute de salariés, d'approvisionnement ou de débouchés.

Cette crise est enfin singulière parce que nous n'en connaissons pas la fin. Le pays est passé au « vert » comme l'a annoncé le Président de la République, mais la crise économique est devant nous. Tout dépend de l'évolution de la pandémie en France et dans le monde. Même si celle-ci semble jusqu'à présent maîtrisée, l'essentiel de ses conséquences

économiques va se faire sentir à l'automne prochain. Pour la Banque de France, comme pour tous les instituts de prévision, ses effets vont se faire ressentir pendant au moins deux ans. Nous ne retrouverons pas le niveau d'activité de la fin 2019 avant la mi-2022 et ceci, si la pandémie ne repart pas.

Car le point essentiel c'est bien sûr l'incertitude : tant que l'incertitude perdure, tant que la pandémie perdure dans le monde – et on voit ce qu'il se passe en Amérique Latine et maintenant en Afrique et en Chine – tant qu'existe la perspective d'une seconde vague, les ménages comme les entreprises auront des comportements attentistes. La France a déjà détruit, selon l'Insee, 500 000 emplois au premier trimestre ; le Gouvernement prévoit 800 000 chômeurs de plus d'ici la fin de l'année. Le chômage pourrait atteindre 11 % fin 2020. Il s'agit d'une crise majeure et c'est pourquoi la réussite du plan de relance est d'une importance capitale sur les plans économique, social et politique. Pour le dire de façon crue et rapide : chacun doit avoir en tête que rater la relance, c'est ouvrir la voie aux extrêmes, c'est vrai dans le monde, mais aussi en France.

Quelques enseignements de cette crise : le premier à mon sens, c'est une dépendance problématique vis-à-vis de certains fournisseurs. Tous les pays ont profité de la mondialisation et de la spécialisation des économies pour faire baisser le prix de nombreux biens de consommation. Mais les difficultés d'approvisionnement en équipements de protection individuelle (masques, surblouses, tests, réactifs) que nous avons connues et qui ont conduit à l'arrêt brutal de notre économie sont le revers de ces avantages. Chacun a pu constater que cette interdépendance est coûteuse en temps de crise ; elle l'a été d'autant plus que nous n'avons pas su diversifier nos sources d'approvisionnement. La France n'est pas le seul pays dans cette situation mais force est de constater que nos voisins allemands ont, eux, bénéficié rapidement d'une plus grande capacité de production nationale, en particulier de tests, qui leur a permis de déployer une stratégie de traçage plus tôt et plus massivement. Cette différence nous renvoie à la fragilité du tissu industriel français. Une industrie qui ne représente plus que 10 % du PIB en France contre 23 % en Allemagne. La question des masques renvoie également, me semble-t-il, à une autre question, celle des stocks stratégiques et de la gestion sanitaire de la crise – qui n'est pas notre sujet –, mais aussi à la question d'une mondialisation qui met en concurrence des régimes sociaux, fiscaux et environnementaux profondément différents, pénalisant ainsi les régimes les plus avancés.

Le deuxième enseignement de cette crise est justement la difficulté des pouvoirs publics en France, comme ailleurs, à piloter dans la mondialisation actuelle des politiques de prévention et de gestion des risques.

La première raison de cette situation est sans doute la multiplication des risques et la vitesse de leur diffusion aussi bien physiquement, on l'a vu avec le virus, que dans les esprits, avec les réseaux sociaux. Il faudrait à la fois anticiper le temps long et être capable de réagir dans l'instant.

La deuxième raison est que la mondialisation telle que nous l'avons organisée a réduit la marge de manœuvre des États sans pour autant créer de capacités collectives à piloter des politiques publiques, qu'il s'agisse par exemple de la santé ou du climat. Or, on voit bien dans ces deux domaines que seules des coordinations permettront de limiter les conséquences des crises actuelles et futures. Ni les virus, ni le dérèglement climatique ne connaissent de frontières. Ce sont des biens publics. La seule construction politique qui a essayé de mettre en œuvre des politiques publiques qui dépassent le cadre national, c'est la construction

européenne. C'est une construction inédite, ambitieuse, mais dont on a vu la fragilité pendant la crise.

Enfin la troisième raison de cette difficulté à faire face à ce type de crise est le manque d'anticipation. On connaissait les conséquences potentielles de ce type de virus, mais nous n'étions pas préparés nulle part dans le monde et peut être moins en France que chez d'autres. Il faudra y remédier.

Le troisième enseignement de cette crise est le caractère stratégique du numérique, non seulement comme secteur d'activité, mais également comme une dimension essentielle de toutes les autres activités. L'essor du commerce en ligne et du télétravail en témoigne. Là aussi deux phénomènes doivent nous préoccuper, d'une part la trop faible numérisation de l'économie française et d'autre part l'absence de champion européen dans ce domaine qui nous renvoie à la question de la souveraineté numérique.

Voilà pour le constat et les enseignements. Cette crise met en lumière nos fragilités, celle du monde, celle de l'Europe et singulièrement celle de la France.

J'en viens aux objectifs. Il me semble, et cela se traduit dans vos plans de relance, que le premier objectif est de renouer avec un volontarisme économique audacieux et lucide. « Audacieux » parce qu'à circonstances exceptionnelles il faut des solutions exceptionnelles, « lucide » parce que nous ne sommes pas rentrés dans un « monde d'après » où tout serait possible et que, pour le dire tristement, nous avons les mêmes difficultés, les mêmes fragilités qu'avant la crise, mais en pire. Il nous faut donc partir d'un constat très lucide sur la réalité de la situation, nos points faibles et nos points forts pour construire un plan concret de relance qui ne se contente pas seulement de la sauvegarde immédiate de l'activité mais qui essaie de bâtir les fondations d'une croissance plus pérenne.

Je dis cela parce que cette sortie de crise est aussi une opportunité pour mettre notre économie sur les bons rails, moderniser notre appareil productif, conforter et consolider nos forces, changer nos méthodes y compris celle d'un État trop centralisé, trop bureaucratique, accélérer la décarbonation de notre économie et investir dans les secteurs d'avenir.

Alors plus précisément : quels objectifs ? J'en ai sélectionné quatre : le premier, le plus vaste, le plus compliqué, c'est d'approfondir la construction européenne pour peser dans la mondialisation. Renouer avec le volontarisme économique, c'est vouloir une Europe plus ambitieuse, moins naïve, plus exigeante à l'extérieur sur ses valeurs, ses normes sociales et environnementales, plus intégrée en son sein. Plus que jamais, l'Europe est l'échelon pertinent pour peser sur le monde, cela veut dire une Europe plus ambitieuse à l'extérieur sur sa politique commerciale, sur le « mécanisme d'ajustement carbone » aux frontières extérieures, mais aussi plus autonome stratégiquement avec un marché intérieur plus intégré et des politiques économiques mieux coordonnées. Je pense à la politique de la concurrence, à la politique industrielle et à la PAC, mais aussi à une plus grande harmonisation fiscale, budgétaire, sociale et environnementale. Je ne m'étends pas sur ce sujet qui mériterait non seulement un rapport mais une véritable volonté d'entamer ce process.

Le deuxième objectif est l'amélioration de la compétitivité des entreprises françaises. Nous avons approuvé ici des plans de relance de l'activité massifs par la dépense publique et c'est la bonne stratégie, tant du point de vue économique que du point de vue budgétaire, mais nous savons tous ici que seule la compétitivité de notre pays, de notre

territoire et de nos entreprises sera le déterminant de long terme de la croissance et de l'emploi. Or, nous sommes entrés dans cette crise avec un fort déficit de compétitivité. Je vous rappelle que le déficit de notre balance commerciale s'élève à près de 60 milliards d'euros quand notre voisin allemand dispose d'un excédent de plus de 240 milliards d'euros. Nous ne manquons ni d'atouts, ni de secteurs d'excellence, mais la crise n'a pas fait disparaître nos faiblesses, elle les a accentuées. Nous avons des marges de progression aussi bien dans le domaine de l'industrie, – qui représente 80 % de notre commerce extérieur –, qu'en matière de positionnement commercial, de fiscalité ou de complexité administrative. La relance économique doit donc se traduire par une relance vigoureuse des chantiers de la compétitivité, y compris dans des secteurs comme l'agriculture.

Troisième objectif, la relocalisation de certains centres de décision et de production critiques. Nous devons être en mesure de garantir notre souveraineté économique, en lien avec nos partenaires européens, notamment dans des domaines aussi essentiels que la sécurité sanitaire ou alimentaire et au-delà dans les secteurs stratégiques. Il faut faire preuve dans ce domaine de volontarisme et de réalisme. Il ne faut pas promettre des choses que nous ne pourrons pas faire. Il me semble que le premier point est d'abord une évaluation de la situation aux niveaux national et européen ; le deuxième point est, sur la base de ce bilan, de définir une stratégie de diversification des pays d'approvisionnement avec le secteur privé. Le troisième point est de définir des secteurs prioritaires que nous souhaiterions relocaliser en Europe ou en France. Il n'est ni souhaitable, ni possible, de tout relocaliser. Un pays comme la France, aussi exportateur, ne peut avoir comme ambition l'autarcie. Si l'élément-clé d'une stratégie de relocalisation reste pour moi une politique de compétitivité et d'innovation, qui limite les délocalisations et attire les investissements – qu'il s'agisse d'investissements étrangers ou de relocalisations françaises – je n'exclus pas une politique plus volontariste de partenariats public-privé au niveau européen et au niveau français dans les domaines comme la fabrication de batteries ou de certains principes actifs pharmaceutiques. La question est, me semble-t-il, plus délicate pour les produits à faible valeur ajoutée. Les consommateurs français ou européens ne sont pas toujours prêts à payer un prix plus élevé pour une production réalisée sur le sol européen. Il faut être lucide, on ne relocalisera qu'avec des modèles économiques viables. Je pense que dans ce domaine il faut poursuivre deux voies : accélérer la robotisation des usines pour limiter l'impact du coût du travail quand c'est possible et d'autre part, développer des stratégies de relocalisation dans le pourtour méditerranéen.

Le quatrième objectif est de faire de la transition énergétique et environnementale un levier prioritaire de la reprise. Le fait que nous soyons obligés d'investir massivement pour relancer l'activité doit nous permettre de favoriser la décarbonation de notre économie. On a assez dit que l'on n'avait pas assez anticipé la crise sanitaire pour ne pas faire la même erreur pour la crise climatique qui se profile si nous ne contribuons pas à une croissance plus sobre en carbone.

La rénovation énergétique des bâtiments, l'essor des énergies renouvelables – tout en renforçant la compétitivité de l'énergie nucléaire – et la diffusion des véhicules et des carburants propres sont tout particulièrement nécessaires.

Voilà pour les principaux objectifs, j'en viens à la méthode.

Premièrement, le préalable à toute relance est la fin de la pandémie. Je veux croire que l'essentiel est derrière nous. Je ne m'étends pas plus mais tout le monde l'aura compris, si

la pandémie repart à la hausse à l'automne en France ou ailleurs, quel que soit le plan de relance nous aurons un problème.

Mon deuxième point concerne la méthode de gouvernement. Nous avons assisté, en application du régime d'urgence sanitaire, à un épisode d'administration de l'économie et de la société françaises poussé à son paroxysme.

Il y a eu du bon et du mauvais, chacun a agi dans des conditions particulièrement difficiles, il y a eu des réussites et des ratés, un cloisonnement des administrations et des agences, des rigidités, des paperasseries inutiles. La commission d'enquête étudiera cela avec soin et objectivité.

Du côté des points positifs révélés pendant cette crise, je veux retenir, tant dans les secteurs public que privé, une formidable énergie, une capacité de mobilisation, d'adaptation, une agilité qu'il faudrait pouvoir conserver tout en revenant à un régime de droit commun. Il y a eu dans certaines circonstances, pour la fabrication des masques par exemple, des coopérations public-privé qu'il serait bon de mettre à profit pour la suite.

Du côté des points plus problématiques, il y a ce centralisme très français, surtout si on le compare à l'Allemagne. Il faut corriger ce travers parisien pour le jacobinisme et cette passion française pour la sur-administration. Le Président de la République a annoncé une nouvelle phase de décentralisation. Le Sénat prendra sa part de cette réflexion, d'autant que nous avons été en première ligne pour observer les dysfonctionnements flagrants pendant la crise.

Le temps de la relance devra de toute façon être plus collectif, en coordination avec, d'un côté, l'Union européenne et, de l'autre, les collectivités territoriales. Certains sujets évoqués relèvent exclusivement d'une mobilisation avec l'Union européenne – c'est le cas de la politique commerciale et de la politique de la concurrence –, dans d'autres cas il faudra absolument passer par les collectivités territoriales – qui assument 80 % des investissements publics : c'est pourquoi une bonne articulation entre ces trois niveaux – Europe, État, collectivités territoriales – est une des clés du plan de relance.

Cela suppose un approfondissement de la décentralisation et notamment des compétences en matière économique, nous y reviendrons lors de la discussion du projet de loi dit « 3D ». Cela suppose également une meilleure coordination entre les instances européennes et les régions, je pense notamment au plan de relance européen.

Une relance partenariale, une relance ambitieuse, mais aussi lucide pour l'état des comptes publics. La préservation du tissu productif qui est au cœur de nos plans de relance sectoriels est la bonne stratégie, tant sur le plan économique que budgétaire. Le budget jouera son rôle contracyclique. Cela est d'autant plus possible que les taux sont négatifs et que la Banque centrale européenne (BCE) achète nos obligations. Ce recours à la dépense publique a néanmoins des limites. On nous dit qu'il ne sera pas payé par des impôts, mais par de la dette ! Nous sommes déjà entrés dans cette crise avec un endettement public massif proche de 100 % du PIB, les charges de la dette s'élèvent déjà à plus de 40 milliards d'euros par an, c'est déjà le troisième poste budgétaire de l'État ! De ce point de vue, l'Allemagne est entrée dans la crise avec un excédent budgétaire de plus de 1 % et une dette publique représentant 60 % du PIB. Elle est bien plus armée que nous. Elle dispose d'une capacité de relance sans commune mesure avec la nôtre parce qu'elle avait procédé en amont aux réformes nécessaires. Un retournement des marchés financiers augmenterait les taux et le service de la

dette, ce qui évincerait nos dépenses d'investissement autrement dit nos capacités de relance. Cela signifie qu'il faut dépenser avec discernement et efficacité.

Cinquième élément de cadrage : au regard du constat qui est le nôtre, la politique de relance doit être davantage axée sur l'offre que sur la demande. Le pouvoir d'achat des Français a été affecté mais est globalement maintenu notamment grâce au chômage partiel. En revanche, le niveau d'endettement des entreprises est aujourd'hui en train de flamber, du fait de l'absence de recettes pendant plusieurs mois. L'assureur-crédit Coface anticipe une augmentation de 21 % des faillites d'ici fin 2020, une croissance presque deux fois supérieure à celle des faillites prévue en Allemagne. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas de dispositions de relance de la consommation très ciblées sur certains secteurs – je pense au tourisme – ou certains publics en difficulté mais, ce qui paraît aujourd'hui le plus en danger, c'est bien notre tissu productif.

Sixième point de méthode : c'est le souhait de mettre en place une politique de relance pilotée par les résultats, c'est-à-dire évaluer et corriger à la manière dont le plan d'urgence a lui-même été appliqué au fur et à mesure de la crise. À l'heure des outils numériques et du *big data*, il me semble important que l'on puisse adapter les politiques publiques en fonction des données observées, de façon plus rapide qu'on ne l'a fait jusqu'à présent.

Après ces éléments de cadrage, je voudrais vous proposer des axes d'intervention pour « relancer la croissance » ou j'allais dire, « déconfiner la croissance ». Je n'entends pas m'écartier de vos propositions au sein des cellules. Je vous proposerais parfois de les compléter mais surtout d'en dégager les grandes orientations et plus précisément « Dix orientations pour relancer la croissance ».

Il y a dans les plans de relance sectorielle une série de mesures sur l'élargissement et la prolongation des mesures de sauvegarde qui sont absolument nécessaires si l'on veut éviter la multiplication des faillites qui serait dramatique pour la croissance économique et pour le dynamisme de nos territoires. La priorité à court terme doit donc être la préservation de notre tissu productif aujourd'hui pour que la relance soit possible demain.

Il nous faut donc un atterrissage en douceur des mesures d'urgence d'ici la fin de l'année. Je reprends donc pleinement les mesures proposées par la cellule « PME, commerce et artisanat » sur l'élargissement du fonds de solidarité et les mesures de sauvegarde.

Je me situe cependant dans un cadre de plus long terme. Et dans ce cadre, la première de ces orientations, c'est l'allégement de charges pour relancer la compétitivité des entreprises.

Dans cette catégorie, il y a une série de mesures qui concerne le renforcement des fonds propres des entreprises, en particulier des PME, qui me semble essentiel pour leur permettre de faire face à leur niveau d'endettement. Je pense notamment à la conversion en quasi-fonds propres ou en prêts de très long terme l'endettement contracté durant la période de crise sanitaire, ou encore les prises de participation en renforcement des fonds propres *via* des fonds d'investissements sectoriels public-privé régionaux.

Il y également une série de mesures qui concernent l'allégement de la fiscalité sur la production dont le Gouvernement répète à l'envi qu'elle est un non-sens économique et social. C'est pourquoi je pense que la suppression de la C3S est un premier pas. La réforme

des impôts de production est une nécessité, elle doit impérativement être compatible avec le maintien de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

Je crois enfin à l'utilité des dispositifs de suramortissement pour deux types d'investissement, ceux concernant la numérisation des PME et ceux concernant le verdissement de l'appareil productif. Voilà pour ce qui est de l'allègement des charges des entreprises.

Le deuxième axe concerne le soutien à l'investissement et à l'innovation dans les secteurs d'avenir. Il s'agit de relancer en se positionnant sur les marchés porteurs.

Je propose non seulement de soutenir les 14 écosystèmes industriels qui font l'objet d'investissements prioritaires par la Commission européenne, mais je plaide également pour relancer les pôles de compétitivité, en liaison avec les collectivités territoriales, ainsi que le programme d'investissements d'avenir, à travers une loi de programmation de la recherche ambitieuse.

Il y a sur ce point une série de mesures qui va de pair avec mon troisième axe concernant la diversification des chaînes d'approvisionnement et la relocalisation de certaines activités.

Au-delà de la stratégie d'identification que j'ai évoquée, il me semble que la principale mesure est une exonération temporaire de certains impôts destinée aux relocalisations avec un dispositif suffisamment encadré pour ne pas créer d'effet d'aubaine ou de rente de situation. La proposition de la cellule « Industrie » de mettre en place une « boîte à outils » à la main des collectivités et des préfets pour encourager la relocalisation est également importante. Cette mesure va de pair avec la constitution de « *task force* de simplification » pour les implantations industrielles au niveau départemental.

Évidemment cette politique de relocalisation doit être pensée au niveau européen, en lien avec les différentes filières et en particulier avec les laboratoires pharmaceutiques. Je pense en particulier que l'on pourrait soutenir la création de coopératives de fabrication de certains principes actifs dans la mesure où l'essentiel des dépenses de santé est socialisé, il me semble que nous pourrions orienter plus facilement le marché. S'agissant de la relocalisation sur le pourtour méditerranéen, il apparaît que l'Agence française de développement (AFD) et sa filiale Proparco pourraient intégrer ces objectifs dans leur stratégie. Pour ce qui est de la protection de nos intérêts nationaux, la proposition de renforcer le contrôle des investissements étrangers dans les entreprises françaises me paraît également adaptée dans une période où la fragilité de nos entreprises pourrait en faire des proies faciles pour des fonds d'investissement. Il faudra également que l'Europe se dote d'un dispositif comparable.

Le quatrième axe transversal est naturellement le soutien à la décarbonation de l'économie. Si le Gouvernement appliquait déjà pleinement la loi « Énergie-Climat », ce serait une avancée considérable ! Il y avait dans ce texte que nous avons adopté il y a six mois, après une CMP conclusive, un certain nombre d'objectifs et de dispositifs qu'il conviendrait de pleinement mettre en œuvre. Je ne peux pas, au risque d'être trop longue, citer toutes les mesures évoquées aussi bien par la cellule « Énergie » que par les cellules « Industrie », « Agriculture et alimentation » et même « Tourisme » mais à l'évidence les dispositifs cités par ces cellules d'accompagnement du verdissement de l'appareil productif doivent être promus et développés. Il ne s'agit pas de tourner le dos au marché et de n'investir que dans la montée de gamme, en laissant de côté les couches les plus populaires, mais

d'accompagner tout le monde vers une production et une consommation plus respectueuse de l'environnement.

Je voudrais insister sur deux mesures qui me paraissent particulièrement importantes et sur lesquelles nous attendons enfin des progrès significatifs après des mois – pour ne pas dire des années ! – de débat public : le soutien à la rénovation énergétique des logements et la mise en place d'un « mécanisme d'ajustement carbone » aux frontières extérieures de l'Europe.

Le cinquième axe concerne le soutien à la numérisation des entreprises, comme le propose la cellule « Numérique, télécoms et postes » et la cellule « PME, commerce et artisanat ». Il s'agit à la fois de mesures pour l'accès de tous à un réseau numérique performant, fonctionnel et abordable et des mesures concrètes pour accompagner la numérisation des PME et des TPE. Il paraît enfin crucial d'accroître les dispositifs d'accompagnement de l'investissement dans les entreprises numériques. On le voit bien, c'est une dimension essentielle de l'emploi de demain.

La sixième orientation concerne la relance de la consommation dans les secteurs en difficulté que sont le tourisme, la restauration et le BTP. Je ne reviens pas sur l'ensemble des dispositifs que nous avons adoptés. J'évoquerais juste les chèques-vacances et les tickets-restaurants qui peuvent être partiellement subventionnés. En complément, une réduction temporaire à 5,5 % du taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les secteurs les plus durement touchés par la crise, et dont la relance n'affecterait pas négativement le solde extérieur de la France, doit être envisagée, même temporairement.

Le septième axe concerne plus particulièrement les salariés et la participation. La crise a creusé les inégalités mais aussi la distance aussi bien physique que sociale entre les travailleurs peu qualifiés et les cadres. Il me semble de ce point de vue intéressant de relancer la participation, d'accroître le dialogue social au sein des entreprises, notamment en généralisant l'obligation de procéder à un accord de participation dans les entreprises de moins de 50 salariés ou en augmentant la présence des salariés dans les conseils d'administration. Ce sont des propositions qui avaient été portées par le sénateur Jean-Marc Gabouty dans le cadre de la discussion sur la loi PACTE mais qui n'avaient pas été retenues.

Pour limiter les conséquences sociales de la crise, en particulier chez les jeunes qui en sont les principales victimes, je propose également que nous soutenions – et c'est mon huitième axe – l'insertion des jeunes sur le marché du travail avec pour principale mesure l'exonération des charges pour les embauches en premier CDI ainsi qu'un soutien élargi à l'apprentissage. Il faut absolument éviter la constitution d'une « génération Covid-19 » qui, après avoir été confinée pendant la fin des études, serait particulièrement touchée par le chômage au moment d'entrer sur le marché du travail.

Le neuvième axe est consacré à la simplification administrative. C'est un peu un marronnier précisément parce que de choc de simplification en choc de simplification, les choses avancent peu. La passion française pour la norme, associée au génie bruxellois pour la réglementation, accompagnée d'une judiciarisation des rapports sociaux, ne facilitent pas la tâche. Je propose sur ce sujet de ressusciter le conseil de la simplification pour les entreprises qui est notamment chargé d'évaluer la charge administrative occasionnée par toute nouvelle réglementation. C'est une proposition de la délégation sénatoriale aux entreprises et un dispositif qui existe en Allemagne. Je propose également que, dans chaque département, se constituent des « *task force* » pour la simplification administrative destinée aux nouvelles

implantations industrielles. Ces structures légères auraient pour mission de faciliter les implantations industrielles et de délivrer des rescrits par lesquels les administrations s'engageraient sur les procédures et réglementations applicables et leur calendrier.

S'agissant enfin de l'Europe, je l'évoque à la fin parce que c'est sans doute le plus compliqué mais j'aurais dû l'évoquer au début parce qu'à bien des égards c'est l'échelon pertinent pour beaucoup de sujets que nous avons abordés. Faire de l'Europe une Europe qui protège vraiment notre modèle de société, c'est un projet ambitieux qui dépasse le cadre de ce rapport.

Pour s'en tenir aux aspects économiques du projet européen, je salue les avancées obtenues par le couple franco-allemand et par la BCE. Je propose en matière commerciale que nous défendions une plus grande fermeté dans les négociations internationales sur les normes environnementales, phytosanitaires et sociales, une plus grande transparence dans la négociation des accords commerciaux et la mise en place d'un « mécanisme d'ajustement carbone » aux frontières extérieures.

En matière de droit de la concurrence, je propose une évolution des méthodes de la Commission européenne s'agissant du marché pertinent à retenir, de l'horizon temporel des analyses et de la délimitation des produits substituables, de façon à pouvoir toujours bénéficier des avantages de la politique de la concurrence à savoir la prévention des situations monopolistiques, sans en avoir les inconvénients, c'est-à-dire l'impossibilité de constituer des champions européens. Chacun a en mémoire la question de la fusion de Siemens et d'Alstom.

Dans le domaine agricole qui mériterait en soi un long développement, je vous propose de porter les positions fortes de la commission, en faveur d'une PAC volontariste, orientée vers la souveraineté alimentaire et la transition écologique. Ce qui suppose dans les régulations nationales de ne pas considérer que seules les négociations avec la grande distribution pourront améliorer la compétitivité globale de notre agriculture, mais au contraire de prendre en considération l'ensemble des marchés, y compris l'exportation, y compris les usages non alimentaires de l'agriculture. Préserver la diversité, la qualité, la force de notre agriculture, promouvoir la relocalisation de la production, et valoriser les externalités positives de l'agriculture ne peuvent être résumés à la régulation du SRP et du pourcentage de promotion dans la distribution.

Sur le plan numérique, je crois qu'il faut également insister sur la nécessité d'une politique continentale à la hauteur des enjeux, avec une taxe sur les GAFAM, un *cloud* européen, des normes garantissant la liberté du consommateur et l'interopérabilité des terminaux ainsi que la préservation des données individuelles et industrielles.

Voilà en résumé, mes chers collègues, les orientations que je vous propose qui reprennent pour l'essentiel les propositions des cellules de veille et les insèrent dans une stratégie transversale qui pourrait être, si vous en êtes d'accord, la contribution de la commission au débat sur le plan de relance que nous aurons lors du projet de loi de finances rectificative à la mi-juillet et vraisemblablement en fin d'année. Je voudrais mettre chacun à l'aise sur le fait que chacun d'entre vous dans vos groupes respectifs aura également à défendre les plans de relance de son propre groupe et nous avons, sur les grandes orientations, des divergences naturelles qu'il ne faut pas gommer si nous ne voulons pas que le débat politique se passe ailleurs qu'au Parlement.

J'ai la faiblesse de penser que la majorité de la commission peut se retrouver sur l'ensemble de ces idées, chacun y apportant ensuite des compléments propres à sa sensibilité. À l'issue d'un débat que je souhaite riche, nous procéderons à un vote, que j'ai voulu distinct des autres votes pour mettre chacun dans la position la plus confortable qui soit.

M. Franck Montaugé. – Merci Madame la présidente pour ce rapport très complet. Nous notons le souhait de prendre en compte les travaux menés par les sénateurs de la commission, quel que soit leur groupe d'appartenance, mais certains sujets qui sont portés méritent débat, et éventuellement des amendements. Mon groupe se dirigera vers une abstention, qui n'est pas une abstention critique mais une abstention constructive qui appelle à passer à une nouvelle étape. L'un des points de débat porte notamment sur la question des impôts de production, sujet qui ne fait pas consensus en notre sein mais qui a un impact fort sur l'accompagnement et le soutien de nos entreprises. La question de la transition écologique, énergétique et environnementale est aussi un point sur lequel nous pouvons avoir des appréciations différentes, non pas sur les objectifs à atteindre mais sur les moyens permettant de les atteindre.

En dépit de cette abstention du groupe socialiste républicain, nous vous remercions pour ce travail.

Mme Sophie Primas, présidente. – Bien entendu, je ne prends pas ces nuances comme des critiques car il est essentiel que le débat politique puisse se poursuivre.

M. Fabien Gay. – Sans surprise, nous nous abstiendrons sur ce texte. C'est la limite de l'exercice : un travail collectif peut être mené sur une question thématique mais il est difficile de dégager un consensus sur un éventail aussi large. Cette synthèse porte l'empreinte d'une option politique qui n'est pas la mienne : le libéralisme. De fait, nous ne pourrons pas adopter cette synthèse.

Ce texte suscite débat, sur de nombreux points. Nous devrions peut-être nous réunir en commission pour mener un vrai débat politique entre nous sur la base de cette proposition. C'est peut-être ce qui nous manque. Dans le moment politique actuel, il est peut-être temps de prendre deux heures pour confronter nos idées sur l'impôt, sur la dette, sur la relance par l'offre, etc. Après la présentation des propositions de Bruno Retailleau, parmi lesquelles figure une semaine de travail à 37 heures, nous pourrions débattre plutôt de la question de la pertinence de pousser la semaine de 32 heures ! Dans le débat nourri par les slogans « travailler davantage » et « travailler tous », une discussion ouverte sur le temps de travail pourrait tout à faire être utile.

Par ailleurs, dans le moment politique où nous sommes, il existe le risque que l'extrême droite rafle la mise si la crise s'aggrave. Certains pointent aussi le danger de l'extrême gauche. Je ne partage pas l'idée que l'on puisse les associer. Alors que la société est extrêmement fragmentée et divisée, que la crise sociale est immense, nous avons besoin de faire vivre des options politiques car l'extrême droite pourrait profiter de la situation actuelle.

Mme Sophie Primas, présidente. – Dans mon propos sur les extrêmes, il n'y avait aucune attaque envers vous.

Mme Valérie Létard. – L'exercice de synthèse que vous venez de mener est un travail riche mais qui n'a pas vocation à être l'alpha et l'oméga afin que chacun puisse exprimer ses différences et ses complémentarités.

Je voterai pour ce texte car c'est un vrai travail de synthèse. Mon groupe pourra exprimer localement des différences mais, globalement, ce texte chapeau est nourri et donne une perspective et une architecture aux travaux conduits dans chacune des cellules de veille thématiques. Je salue donc ce travail.

Le travail qui a été mené sur ces questions essentielles, *a fortiori* pendant le confinement, et qui se poursuit aujourd'hui s'inscrit pleinement dans l'action du Sénat. En s'appuyant sur les forces vives du territoire, cette initiative est essentielle et permet de remonter les difficultés vécues dans les territoires.

Je tiens également à remercier solennellement tous les administrateurs car ils ont fait un travail absolument remarquable.

Mme Sophie Primas, présidente. – Ces remerciements s'adressent également au responsable de cette équipe.

M. Joël Labbé. – Mon groupe est nuancé et je suis très minoritaire dans mon courant de pensée. Cependant, après consultation de mes collègues qui siègent à la commission des affaires économiques, nous avons pris la décision de nous abstenir, de manière positive et constructive et en soulignant la qualité du travail.

Au cours de ces travaux, nous avons auditionné beaucoup d'acteurs conventionnels, notamment dans le domaine économique et agricole. À l'avenir, je souhaiterais que des économistes alternatifs puissent aussi être entendus. Nous aurons aussi à entendre les membres de la convention citoyenne et les experts qui les ont accompagnés afin de pouvoir nous forger un avis éclairé. Dans une situation extrêmement délicate, nous avons besoin de quelque chose qui s'apparente à une révolution pacifique.

M. Alain Duran. – Je ne reviendrai pas sur les propos de Franck Montaugé qui explicite notre position. Je pense que nous ne réussirons que si nous pouvons dépasser nos codes de pensée. J'en appelle donc à cette République des territoires. Pendant la crise, nous avons vu de belles initiatives. Lorsque l'action publique est capable de créer du lien avec ses citoyens, lorsqu'elle est capable d'être plus souple, nous sommes plus efficaces et la réussite est à portée de main. Tout cela passe aussi par une nouvelle étape de la décentralisation.

Concernant l'Europe, nous devons aussi rappeler, comme vous l'avez dit, que notre destin est européen. Il nous faut donc à la fois préserver cette échelle européenne tout en privilégiant la proximité et l'efficacité en allant plus loin dans la décentralisation.

Mme Élisabeth Lamure. – Je suis favorable et je voterai pour ce rapport. Je note surtout qu'il est marqué par la volonté, la fermeté et le volontarisme. Les propositions mises en avant sont des propositions très fortes. Je souhaite vivement qu'elles soient entendues et surtout mises en œuvre.

Je veux aussi ajouter un mot sur le « fardeau administratif », qui est effectivement un marronnier. C'est pourtant une question majeure si l'on veut que nos entreprises restent compétitives. L'allégement de ce fardeau est aussi important que la baisse des charges.

M. Serge Babary. – Je soutiens ce rapport. C'est l'illustration et la synthèse de tout le travail fait par les membres de notre commission.

Concernant l'Europe, nous sommes tous conscients de son rôle dans le concert international. Cependant, une plus grande intégration au sein de l'Europe ne peut pas être un préalable. Il est impératif de promouvoir la convergence sur les domaines fiscaux, sociaux, budgétaires sauf à empoisonner la réflexion sur la construction de l'Europe. L'intégration plus large ne pourra venir que dans un second temps. Pour la reprise industrielle, il est évoqué la venue d'ouvriers polonais. Cet événement invite à s'interroger sur l'utilisation des disparités sociales et fiscales de nos différents pays pour aller vers une intégration qui renforcera l'Europe.

Mme Anne-Marie Bertrand. – Que voulez-vous dire par le « développement des stratégies de relocalisation dans le pourtour méditerranéen » ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous visons ici l'arc de la Méditerranée. Beaucoup d'entreprises ont délocalisé leurs activités très à l'Est ou en Asie, alors que des pays sont en demande de développement économique tout en présentant des avantages géopolitiques. De plus, nous avons des liens historiques avec ces pays.

Je vous propose de passer au vote.

Le rapport est adopté à la majorité.

Il faudrait que les cellules poursuivent leurs travaux pour chiffrer leurs propositions mais surtout pour préparer des amendements pour le PLFR 3. Il est temps de concrétiser notre travail dans des actions réelles. Rappelons que les amendements doivent être déposés dans le délai limite qui devrait être le 13 juillet.

Je souhaite également revenir sur la proposition soumise par Fabien Gay et qui consiste à consacrer un débat aux idées politiques sur le plan de relance. Je propose de retenir sa suggestion et d'organiser ce débat le 1^{er} juillet, si vous en êtes d'accord.

Nous vous proposerons également d'organiser une dernière table ronde sur le rôle de l'État dans la relance, la rénovation de ses méthodes d'intervention dans le développement économique et la décentralisation.

M. Daniel Laurent. – Quand aura lieu l'audition de Bruno Le Maire ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Elle a déjà été reportée à deux reprises et risque de l'être une nouvelle fois ! Chaque report de date tient à une rencontre entre le ministre et le président de la République.

Je vous remercie beaucoup pour votre travail et une nouvelle fois une grand merci à l'équipe des administrateurs.

La réunion est close à 12 heures.

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

Mercredi 17 juin 2020

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Audition de M. René Troccaz, consul général à Jérusalem (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

« Le réseau des écoles françaises à l'étranger en danger : supplique pour un plan d'urgence pour préparer la rentrée » - Examen du rapport d'information

M. Robert del Picchia. – Monsieur le Président, mes chers collègues, la crise sanitaire a mis les établissements d'enseignement français à l'étranger en grande difficulté. La commission a été la première instance à attirer l'attention sur ces difficultés. La situation reste très préoccupante du fait de la crise économique. Des familles françaises expatriées se voient contraintes de rentrer en France. D'autres familles, françaises et étrangères, n'auront plus les moyens de payer des frais de scolarité élevés et pourraient se replier sur l'enseignement local, souvent gratuit.

D'où notre très grande inquiétude pour l'avenir de notre réseau d'écoles françaises à l'étranger.

Je rappelle que ce réseau compte 522 établissements homologués, implantés dans 139 pays. Ces établissements scolarisent 370 000 élèves dont un tiers de nationalité française et deux tiers de nationalité étrangère. Sans ces familles étrangères, le réseau ne pourrait pas fonctionner. C'est un réseau en croissance puisque 30 nouveaux établissements ont été homologués à la rentrée dernière.

Depuis 2018, ce réseau connaît une nouvelle dynamique, dans le cadre du plan pour la langue française et le plurilinguisme qui a fixé l'objectif d'un doublement des effectifs d'ici à 2030. Le contexte est toutefois fragile. Les établissements sont soumis à des pressions financières. Des blocages structurels persistent.

Dans ce contexte, la crise sanitaire a entraîné la fermeture de la quasi-totalité des 522 établissements. 156 établissements ont rouvert à ce jour. Mais ce sont des réouvertures partielles. Beaucoup d'écoles et de lycées restent fermés, notamment en Afrique, en Amérique et en Asie. De nombreuses associations de parents d'élèves ont demandé des rabais sur les droits d'inscription pour le troisième trimestre. Il s'agit de tenir compte des limites de la continuité pédagogique et des difficultés financières des familles, mais aussi de l'existence de dispositifs de chômage partiel susceptibles d'alléger les charges de certains établissements.

Il s'agit surtout, en définitive, de maintenir le lien de confiance avec les familles. J'aurais souhaité, personnellement, que le Président de la République adresse un message à

ces familles pour les rassurer en réaffirmant le soutien de l'État à la pérennité et à la qualité de notre réseau.

Depuis la présentation de notre communication écrite, un plan de soutien a été annoncé par le Ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Je laisse sur ce point la parole à André Vallini.

M. André Vallini. – Monsieur le Président, mes chers collègues, notre communication écrite d'avril appelait à un plan d'urgence : d'abord pour venir en aide aux familles, grâce à une augmentation des bourses et à des aides d'urgence, y compris pour les familles étrangères. Nous demandions également un soutien aux établissements, à l'aide d'une modulation des taux de participation au budget de l'AEFE, et en portant une attention particulière à la situation des établissements de petite taille.

Le 30 avril, le gouvernement a présenté un plan de soutien global, répondant en partie à nos attentes. Olivier Brochet, directeur de l'AEFE, nous a présenté ce plan le 7 mai dernier, en visioconférence. Ce plan comporte :

- D'une part, une avance de l'Agence France Trésor, d'un montant de 100 millions d'euros, pour aider le réseau de l'AEFE ;
- D'autre part, une revalorisation de l'enveloppe des aides à la scolarité, à hauteur de 50 millions d'euros.

Je ferai trois remarques à propos de ces annonces :

- En premier lieu, il est prévu que les montants du plan de soutien puissent être ajustés si nécessaire. L'abondement de 50 millions d'euros pour les bourses est un premier pas, probablement insuffisant. La communication a été insuffisante vers les familles et comme les commissions consulaires des bourses ont eu lieu avant le déploiement des aides on peut craindre que les 50 millions d'euros ne soient pas dépensés. Cet abondement devra, par ailleurs, être pérennisé, pour contribuer au développement du réseau qui ne peut se faire à budget constant. Nous y veillerons lors de l'examen des prochaines lois de finances.

- Les avances de France Trésor doivent, par ailleurs, pouvoir être transformées en crédits budgétaires. A ce stade, il est prévu que l'Agence rembourse à terme les sommes avancées. Or cette contrainte financière aura inévitablement des répercussions sur les établissements. Il faut à tout prix l'éviter.

- Enfin, nous appelions de nos vœux un diagnostic précis de la situation, s'agissant tant des réinscriptions que des nouvelles inscriptions. Ce diagnostic demeure partiel mais il progresse.

L'AEFE dispose aujourd'hui d'éléments qui concernent 70 % des établissements. Pour ces établissements, la baisse des effectifs serait de l'ordre d'environ 10 000 élèves. La baisse est particulièrement forte en Asie (-10%). Elle serait également significative sur la zone Moyen-Orient/Proche-Orient (- 5,3%). Dans cette zone, qui comprend le Liban, les effectifs pourraient diminuer de 5 000 à 6 000 élèves. Il est à craindre que de nombreux emplois soient menacés notamment les résidents et agents de droit local (ADL). Il est urgent de sécuriser les familles en cette période de pré-inscription. Par ailleurs, l'homologation de 12 nouveaux établissements partenaires et l'extension d'homologations existantes permettront l'arrivée de

5 000 nouveaux élèves dans le réseau. Nous resterons vigilants sur le déploiement des 1 000 postes prévus dans les neuf prochaines années.

Ce bilan que nous venons de présenter est provisoire. Les conséquences de la crise restent à analyser. De nombreux établissements en grande difficulté n'ont pas encore pu communiquer leurs prévisions. Nous resterons donc très attentifs à l'évolution de la situation dans les prochaines semaines, ainsi qu'à l'adéquation des mesures prises dans le cadre du plan de soutien. Aucun établissement ne doit fermer. Les frais de scolarité ne doivent pas augmenter. La consolidation du réseau est en effet un préalable indispensable à son développement sur la base de moyens suffisants.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Merci aux rapporteurs d'avoir soulevé des points essentiels, à un moment très difficile pour l'AEFE, dont nous devons garantir la survie. Nous nous réjouissons des annonces du gouvernement mais attendons la transformation des avances de France Trésor en crédits budgétaires. À défaut, il est difficile d'inciter les établissements à demander une aide qui risquerait de se traduire ensuite, lors de son remboursement, par des augmentations de frais de scolarité. Nous resterons donc attentifs.

Sur l'aménagement des bourses scolaires, le dispositif mis en place semble réduire le rôle des conseillers consulaires. Les conseils consulaires n'ont pas pu se tenir convenablement. Les dossiers n'ont semble-t-il pas toujours pu être consultés et préparés à l'avance. Ces dossiers doivent être déposés par les familles sur internet. Il en résulte que ces aides ne sont pas toujours accessibles à ceux qui en ont le plus besoin. Beaucoup de familles éligibles, notamment les familles étrangères, n'ont pas été en mesure de déposer de demande. Je rejoins André Vallini sur le risque de non-consommation de l'abondement de 50 M€ annoncés.

Est-il raisonnable, dans ces conditions, de maintenir l'objectif de doublement des effectifs à l'horizon 2030, sans augmentation substantielle de l'enveloppe des bourses ? L'augmentation du nombre d'établissements homologués ne risque-t-elle pas d'affaiblir l'AEFE ? L'augmentation des crédits de l'AEFE de 25 millions d'euros est bien là pour soutenir l'ouverture de nouveaux établissements, pas pour compenser l'annulation de 33 millions d'euros de 2017. Quel est votre avis sur l'équilibre financier de l'AEFE ?

M. Olivier Cadic. – Merci aux rapporteurs pour ces éléments et leur mise à jour. Le doublement des effectifs à horizon 2030 est un objectif fondamental. Depuis 20 ans, l'enseignement français à l'étranger est passé de 240 000 à 370 000 élèves. Alors que le rapport avec l'enseignement anglo-saxon était de 1 à 3, il est aujourd'hui de 1 à 20. Si cette tendance se poursuit, notre enseignement aura quasiment disparu au niveau international dans vingt ans. C'est pourquoi il est important de recréer une dynamique. Le développement de l'offre doit-il, selon vous, rester notre objectif ?

J'ai les mêmes retours qu'Hélène Conway-Mouret : la bureaucratie décourage les bénéficiaires potentiels des aides. L'accès des familles étrangères est essentiel, comme l'a indiqué Robert del Picchia. Ces familles étrangères doivent être accompagnées. Elles sont actuellement frappées par la masse de documents qui leur est demandée.

Prévoyez-vous d'analyser la façon dont les dossiers ont été étudiés et le fonctionnement de nos conseils consulaires ? Cet examen des dossiers semble inégal car l'administration ne réagit pas toujours de la même manière aux circulaires de Paris.

M. Richard Yung. – Il faut garder en tête ce plan de doublement des effectifs même si l'objectif sera difficile à atteindre. La première année de mise en œuvre a montré qu'il y avait des possibilités importantes de trouver des financeurs pour des établissements français à l'étranger. Il faut poursuivre sur cette voie.

Le soutien aux parents non français est absolument crucial. Les 50 M€ ne suffiront pas. L'avenir du système en dépend.

M. André Vallini. – Je partage vos remarques. Les 50 M€ ne suffiront pas. La relance économique mobilise des centaines de milliards d'euros... les sommes que nous évoquons ici sont, en comparaison, modestes. Il ne faut pas sous-estimer l'influence du *soft power* de l'enseignement français à l'étranger. C'est un élément essentiel du rayonnement non seulement culturel mais aussi économique de la France.

Il faut continuer à soutenir le plan de doublement des effectifs mais pas à moyens constants. Une augmentation des crédits est nécessaire.

M. Robert del Picchia. – Il est nécessaire de mieux informer, de mieux communiquer auprès des familles françaises et étrangères, y compris celles n'ayant encore jamais demandé de bourses ou d'aides. Les consulats doivent y veiller et ne pas freiner les demandes.

Pour doubler les effectifs, il faut augmenter le budget et étendre le réseau. Des voies diverses s'ouvrent à nous pour développer non seulement l'enseignement français à l'étranger mais aussi, plus généralement, l'enseignement francophone.

La commission autorise la publication du rapport d'information, adopté à l'unanimité.

« Le rapatriement des Français bloqués à l'étranger, une mobilisation sans précédent du réseau diplomatique et consulaire » - Examen du rapport d'information

M. Christian Cambon, président. – Je donne la parole à Jean-Pierre Grand qui fera aussi l'intervention de notre collègue Rachid Temal qui ne peut être avec nous ce matin.

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur. – Avec l'expansion de l'épidémie de Covid-19 à travers le monde et les mesures de fermeture des frontières et d'espaces aériens prises par les États, de nombreux Français de passage (touristes ou voyageurs d'affaires), se sont retrouvés bloqués à l'étranger. Le 20 mars 2020, ils étaient environ 150 000, répartis entre 140 pays.

Le réseau consulaire s'est trouvé en première ligne pour gérer cette situation exceptionnelle et j'ai pu personnellement constater son efficacité et sa disponibilité à travers les cas qui m'étaient soumis. Avec le Centre de crise et de soutien (CDCS), il lui a fallu recenser et localiser nos compatriotes à l'étranger, les tenir informés et trouver des solutions mises en place pour permettre leur retour en France, à une échelle totalement inédite. Nos postes ont fait preuve d'une mobilisation exemplaire, malgré des moyens limités et des conditions difficiles puisque la plupart des services étaient en télétravail et que certains postes étaient eux-mêmes touchés par le Covid-19.

Le dispositif mis en place par le ministère des affaires étrangères en lien avec le ministère des transports a consisté à maintenir, quand c'était possible, les vols réguliers, en sollicitant les autorisations nécessaires, à mettre en place des vols spéciaux avec des tarifs régulés et modérés (notamment avec Air France et sa filiale Transavia) et à affréter des vols charters en l'absence d'autre solution. De manière inédite, l'État a également affréter un navire pour rapatrier les camping-caristes bloqués au Maroc.

Très souvent, nos postes consulaires ont dû se comporter en agences de voyages, publant des informations sur les transports disponibles, organisant le regroupement des ressortissants présents dans le pays en affrétant des cars ou des vols intérieurs (Pérou), négociant les conditions et les autorisations avec les autorités locales.

Le retour des Français de passage s'est avéré particulièrement complexe dans les pays où nos ressortissants étaient très dispersés, comme au Pérou ou aux Philippines, ou dans des zones reculées comme le Népal ou le Vanuatu. Mais aussi en Nouvelle-Zélande, où malheureusement un jeune de mon département a disparu.

Le Maroc a aussi constitué un point d'attention puisque plus de 20 000 Français s'y trouvaient bloqués mi-mars, avec une difficulté particulière pour les camping-caristes empêchés de quitter le territoire du fait de la fermeture des frontières terrestres avec l'Espagne.

La mobilisation sans précédent du réseau consulaire a permis de ramener de 150 000 à 10 000 le nombre de Français de passage bloqués à l'étranger, en seulement dix jours, entre le 20 mars et le 30 mars. Les sénateurs représentant les Français hors de France, comme le reste des élus, ont été, soulignons-le, un relais précieux dans la gestion de cette crise.

Je poursuis en vous lisant l'intervention de M. Rachid Temal.

M. Rachid Temal, rapporteur. – Après la gestion de cette première vague, l'attention s'est portée sur la situation des jeunes Français en moyen ou long séjour à l'étranger et notamment des jeunes en « programme vacances travail » (PVT), principalement en Australie, au Canada et en Nouvelle-Zélande. La crainte était qu'ils se retrouvent sans ressources du fait de l'effondrement de l'activité économique et qu'ils reviennent massivement. Finalement, environ 3 000 PVTistes ont souhaité revenir en France, la plupart étant restés dans leurs pays d'accueil.

Une autre inquiétude était l'éventualité d'une deuxième vague constituée cette fois de Français résidant à l'étranger, du fait de l'état des infrastructures sanitaires ou de la dégradation de la situation économique liée à la crise. C'est en réponse à cette éventualité qu'a été adopté un plan d'urgence en trois volets (sanitaire, social et éducatif) destiné à rassurer nos compatriotes. Le volet sanitaire prévoit des capacités d'évacuation sanitaire, garantit l'approvisionnement en médicaments et oxygène, organise l'accès à des services de télémédecine et de télésuivi en cas de Covid-19. Le volet social comprend une enveloppe de 50 millions d'euros destinée à permettre l'attribution d'un « secours occasionnel spécifique » pour les personnes en difficulté et prévoit aussi le redéploiement des crédits du fonds de Soutien au tissu associatif des Français de l'étranger (STAFE) (2 millions d'euros) au bénéfice d'organismes de bienfaisance au profit des familles victimes du Covid-19. Quant au volet éducatif, il comporte une revalorisation de 50 millions d'euros de la dotation destinées aux bourses scolaires, pour permettre aux familles de payer les frais de scolarité malgré la crise économique, ainsi qu'un décalage des calendriers d'examen des demandes. Ce plan a

contribué à calmer les inquiétudes et finalement, la deuxième vague de retour des Français établis hors de France n'a pas eu lieu à ce jour (même s'il faut rester prudent et prendre en compte l'évolution de la situation sanitaire dans le monde).

Enfin, l'une des conséquences de la crise sur la mise en œuvre du programme 151 a été le report des élections consulaires, initialement prévues les 16 et 17 mai 2020. Après avoir été envisagée en même temps que le second tour des élections municipales, leur organisation a finalement été dissociée. Elles auront lieu en mai 2021, les élections des sénateurs Français de l'étranger étant, quant à elles, reportées en septembre 2021. Cette mesure est bienvenue, compte tenu de la situation sanitaire et aussi pour notre réseau consulaire qui a véritablement été mis sous tension ces derniers mois. Nous tenons à saluer, une fois encore, sa mobilisation sans faille.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je remercie nos deux rapporteurs pour leur travail. Un certain nombre de points ont été clarifiés, notamment sur les élections consulaires et l'abondement de l'aide sociale à hauteur de 50 millions. Nous devons rendre hommage au personnel des consulats, du centre de crise et également du cabinet du ministre qui ont été incroyablement réactifs pour débloquer les cas que nous avons pu signaler. Il faut se réjouir de voir la mobilisation de tous les acteurs ; nos conseillers consulaires, ainsi que les parlementaires, ont été très présents et très actifs pour relayer les informations localement. La grande majorité des français de passage sont rentrés assez vite. Ceci m'amène aux points négatifs. Le manque de personnel dans les consulats a été mis en lumière. Ils ont dû travailler sous tension. Les équipes sont aujourd'hui épuisées et traitent uniquement les urgences, et la réouverture des services est très lente. Les français résidents, à qui il a été demandé de rester dans leur pays d'accueil, sont pour certains aujourd'hui en grande difficulté pour rejoindre la France et se plaignent de la différence de traitement avec les Français de passage qui ont été immédiatement aidés et pour qui des bateaux et des avions ont été affrétés. Les résidents, eux, attendent patiemment que les frontières ouvrent, alors que certains ont des problèmes médicaux assez graves. Nous avons connaissance de nombreux cas de Français, notamment enseignants, en Inde, en Arabie Saoudite ou dans d'autres pays, qui souhaitent rentrer pour leurs vacances d'été ou qui préparent leur retour définitif en France et qui, nous disent-ils, sont laissés sans réponse par les postes diplomatiques. Certains éprouvent un sentiment d'abandon et d'isolement dans des pays où le confinement est incroyablement strict. Ils se plaignent aujourd'hui d'un manque de soutien alors qu'ils ont pu voir d'autres compatriotes pris en charge immédiatement.

Je voudrais ensuite évoquer l'application « SOS un toit » que vous avez mentionnée dans votre rapport et qui a fait grand bruit grâce à une communication très réussie. J'aimerais poser la question de sa compatibilité avec les consignes sanitaires en vigueur. Peut-on se glorifier d'avoir accru les contacts physiques, et donc les risques de contamination, entre nos compatriotes hébergeurs et visiteurs ? Si l'idée est à retenir pour d'autres crises, je ne sais pas si le lancement de cette application était le plus heureux dans ce contexte-là.

Enfin, je souhaiterais revenir sur l'aide sociale qui n'est pas octroyée en Europe. Je pense que, de même que pour les bourses scolaires, le processus de demande est à revoir. Les plus vulnérables ne sont pas connectés et ont beaucoup de difficultés à déposer leur dossier. Je partage ce que disait tout à l'heure Robert Denis Del Picchia : il faudrait une information ciblée. Je continue à penser que tout ne peut passer par les organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES) et que les conseils consulaires pour la protection et l'action sociale (CCPAS) doivent garder le contrôle de l'octroi de l'argent public. Nous avons besoin

d'une révision complète du dispositif. Nous devons simplifier et faire en sorte que les ayant-droits puissent être informés et aidés dans la présentation des dossiers.

M. Christian Cambon. – Je m'associe aux remerciements que l'on doit adresser au centre de crise animé par l'ambassadeur Eric Chevallier et le cabinet du ministre qui fait un travail extraordinaire pour les derniers Français qui souhaitent encore rentrer.

M. Olivier Cadic. – Je souhaite remercier les rapporteurs pour ce travail, saluer à mon tour le travail remarquable de nos postes diplomatiques, consulaires, du centre de crise, qui ont fait face à une crise d'ampleur inédite.

Nos postes ont été épaulés par nos élus de terrain, conseillers délégués et consulaires ainsi que par les responsables des diverses associations locales. Lors de mes échanges avec Antoine Grassin, notre ambassadeur au Pérou, celui-ci a souligné le très grand dévouement et professionnalisme des gendarmes affectés au poste. Sous l'autorité du chargé de sécurité intérieure, lui-même lieutenant-colonel de la gendarmerie, ils ont eu un rôle essentiel dans l'organisation des transports aériens et les liaisons avec les autorités péruviennes de police pour garantir la sécurité des transports organisés par l'ambassade. La mission de défense a également apporté une contribution précieuse dans l'organisation des transports terrestres qui a permis d'assurer le retour à Lima des Français dispersés sur tout le territoire et a facilité leur embarquement sur les vols Air France. Aux côtés de nos diplomates, il ne faut donc pas oublier la ressource que représentent les gendarmes en poste et y penser lorsque nous examinons les budgets. Ce sont, en effet, des postes que l'on voit disparaître au fil des années.

Par ailleurs, ce concept de distribution d'aides sociales vertical dont l'organisation n'est pas partagée avec les élus ne semble pas conceptuellement à la hauteur de l'attente sur place en termes d'aides sociales et de fonctionnement. Les élus doivent servir à organiser cette aide et la penser pour qu'elle puisse être efficace et efficiente. Le consul à Londres nous disait qu'il avait reçu des dizaines de demandes tandis que quelques personnes seulement pouvaient effectivement y prétendre. Malheureusement la façon d'appréhender l'aide est toujours vue de Paris. Il faut revisiter notre façon de porter assistance et faire des plans qui sont issus de l'expérience du terrain.

M. Richard Yung. – Je m'associe aux remerciements envers le ministère, les consulats et le cabinet du ministre dont l'engagement a été très fort. En particulier, le ministre a mis en place une boucle WhatsApp qui s'est avérée extrêmement utile pour nous permettre de faire remonter, en temps réel, les différents types de demandes que nous recevions.

Je souligne que les principaux problèmes que nous avons connus découlent de l'attitude des autres pays qui, du jour au lendemain, ont cessé toutes les liaisons aériennes, navales, routières et ont fermé leurs frontières, bloquant toute possibilité de voyage. Certains Français, il faut le dire, n'ont pas été *fair-play*. Ainsi, des personnes s'étaient inscrites pour prendre les ferrys que nous avons affrétés pour ramener les caravanes du Maroc et ne se sont pas présentées à l'embarquement. De ce fait, certains ferrys avaient 15 à 20% de places libres que nous avons heureusement pu combler en les proposant à des citoyens d'autres pays de l'Union européenne. Mais globalement, on peut se féliciter de la gestion de la crise.

Le rapport est adopté à l'unanimité.

« L'audiovisuel extérieur : une arme anti-infox dans la crise sanitaire mondiale grâce à l'indépendance éditoriale des opérateurs » - Examen du rapport d'information

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – A la demande de la commission, nous avons examiné l'effet de la crise sanitaire et des mesures de confinement qui en ont été la conséquence sur les opérateurs de l'audiovisuel public extérieur. Je vais vous dire en quelques mots comment ils ont assuré la continuité du service et Raymond Vall indiquera les effets sur l'audience et sur les ressources de ces médias.

France Médias Monde (France 24, RFI, MCD) et TV5 Monde, ont dû adapter leur organisation pour garantir la sécurité sanitaire et sociale de leurs collaborateurs, en France comme à l'étranger, grâce à la mise en place de plans de continuité de l'activité, en lien avec la médecine du travail.

60 à 65 % des 1 750 personnels de France Médias Monde et la quasi-totalité des 400 personnels de TV5 Monde ont basculé en télétravail, assurant, depuis leurs domiciles, toutes les fonctions administratives et numériques, mais aussi certaines fonctions éditoriales et techniques. TV5 Monde, fort de son expérience de travail en mode dégradé suite à la cyberattaque de 2015, était préparée à ces situations de crise.

Pour les collaborateurs restant sur place pour maintenir la continuité des antennes et la diffusion, des mesures précises de respect des « gestes barrières » ont été instaurées, des aménagements techniques réalisés, la fourniture d'équipements de protection assurée non sans difficulté, et les équipes de nettoyage renforcées.

Contrairement aux entreprises privées, qui y ont eu largement recours, les sociétés de l'audiovisuel public, quoique juridiquement éligibles, n'ont pu bénéficier du dispositif d'activité partielle. Elles ont été, dans la mesure du possible, invitées à rémunérer la totalité de leurs salariés dans les conditions habituelles et à mettre en place pour les pigistes, intermittents et correspondants à l'étranger, un système protecteur et solidaire de sécurisation des revenus.

Même si leurs programmes ont été temporairement et partiellement altérés par cette réorganisation, les opérateurs ont su, avec agilité, proposer une programmation adaptée au temps de crise.

La continuité du service réalisée de façon optimale et progressive. Elle s'est traduite néanmoins au démarrage par des allègements de grilles et une multiplication des rediffusions. On estime entre 30 et 35 % la part de production suspendue au début de la phase de confinement. TV5 Monde a été obligée de réduire de 8 à 4 le nombre de chaînes diffusées, procédant à des regroupements par fuseau horaire, puis à 6 jusqu'à la fin du mois d'avril. La diffusion des chaînes thématiques et les offres numériques ont été intégralement maintenues. Le journal télévisé francophone de 64mn a été réduit à 12mn produit en télétravail.

Plus encore en temps de crise qu'en temps ordinaire, il appartient à ces médias de référence de délivrer partout dans le monde une information, fiable, crédible, et certifiée. Les opérateurs ont réorienté la couverture de l'actualité et leurs programmes vers la prévention des risques et l'accompagnement des mesures décidées par les autorités sanitaires, avec une attention particulière portée au continent africain (maintien des programmes en langues

locales, élargissement de la diffusion en onde courte pour toucher des zones reculées). Ils ont porté une attention renforcée à fiabilité de l'information diffusée et à la lutte contre les « infox ». En effet, en période de crise sanitaire, dans des contextes culturels moins réceptifs à la parole des scientifiques, la diffusion de rumeurs et de fausses nouvelles constitue un risque majeur. On notera également qu'ils ont apportés une contribution à l'information de nos compatriotes en déplacement à l'étranger et expatriés, notamment pour faciliter leur rapatriement et ont participés au service de l'enseignement à distance

Cette adaptation n'a été rendue possible que grâce aux choix stratégiques judicieux réalisés de longue date par ces opérateurs. Il faut le souligner.

M. Raymond Vall. – Cette réorientation de leur programmation, a conforté de façon très sensible leur audience. Les résultats enregistrés en mars montrent que les populations en quête de fiabilité et d'objectivité se tournent spontanément vers ces médias, attestant la solidité de leur réputation et le grand intérêt pour la France de financer ces opérateurs qui contribuent à son influence et à celles de ses valeurs démocratiques.

Le nombre de visites (110 millions) des environnements numériques de FMM a été multiplié par 2,5 par rapport à la moyenne mensuelle 2019) et celui des vidéos vues et démarriages audio (283 millions) par 2,2. A noter les très fortes performances de RFI en chinois (x 3,5) et en brésilien (x 2,9).

De même, le site information.tv5monde.com a enregistré près de 3,2 millions de visites (hausse de 229% sur un an). L'offre Langue française, avec plus de 2,4 millions de visites en mars, atteint des niveaux historiques. Le site dédié à la jeunesse a multiplié par 5 son nombre de visites. L'offre Culture a doublé son audience et la bibliothèque numérique progresse de 340%. Le site afrique.tv5monde.com progresse de 89 % avec près de 1,7 million de visites. Sur l'ensemble des supports numériques, le nombre de vidéos vues atteint 53,8 millions, en hausse de 31 % sur un an. La consommation progresse partout dans le monde, avec des pointes significatives dans les pays les plus durement touchés (+98 % en Espagne, +217 % en Italie) La progression est aussi marquée dans les pays d'Amérique du Sud.

La forte augmentation observée en mars s'est confirmée en avril.

Néanmoins, la crise économique qui accompagne la crise sanitaire aura des répercussions croissantes sur leur financement. Les opérateurs font face à un effondrement des ressources publicitaires et des recettes de distribution qui risque d'être durable avec la crise économique. La crise a réduit la consommation et asséché les achats d'espaces publicitaires. La reprise sera d'autant plus difficile pour ces opérateurs que leurs principaux annonceurs sont des secteurs affectés par la limitation durable des transports aériens (compagnies aériennes, chaînes hôtelières internationales et des offices du tourisme). S'y ajoutent l'annulation ou le report d'évènements internationaux, comme les Jeux olympiques pour lesquels TV5 Monde avait acquis les droits de diffusion en Afrique. Enfin, ce diffuseur pourrait perdre certain contrats de distribution ou subir des réfactions en raison de son incapacité à maintenir le sous-titrage en langue étrangère dans des bouquets de programmes payants pendant cette période.

Ces ressources représentent une faible part dans les comptes d'exploitation (3 % pour FMM et 9 % pour TV5 Monde), mais dans des entreprises contraintes par des dotations publiques insuffisantes, comme nous l'avions relevé dans nos précédents rapports, leur réduction aura un effet considérable.

Dans des entreprises où les coûts de personnel constituent une part importante des charges d'exploitation (31 % pour TV5 Monde et 54 % pour FMM), les économies générées pendant cette période seront marginales, d'autant que les opérateurs publics, comme l'a rappelé Joëlle Garriaud-Maylam n'ont pu bénéficier des dispositifs d'aide aux entreprises et de la possibilité de mettre une partie de leurs salariés en chômage partiel. Elles s'efforceront de réaliser leur trajectoire budgétaire mais, dans ces circonstances y parvenir constituera, un exploit.

Cette situation de fragilité est d'autant plus inquiétante dans la période troublée qui survient. Les équilibres géopolitiques vont être bouleversés et l'influence passera plus que jamais par la diffusion de la culture et des valeurs. Réduire la capacité de ces médias serait un mauvais choix, il est essentiel que la France reconnaissse leur spécificité et leur alloue avec ses partenaires francophones, les ressources nécessaires à leur développement.

Le rapport a été adopté à l'unanimité.

Jeudi 18 juin 2020

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 15 h 5.

Bilan et perspectives de l'opération Barkhane - Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées

M. Christian Cambon, président. – Madame la ministre, notre cycle d'auditions consacrées aux enjeux et aux perspectives de l'opération Barkhane nous a conduits à entendre des responsables politiques, militaires, experts ou chercheurs pour aller au fond des choses et porter une appréciation objective sur les résultats.

L'actualité récente doit nous pousser à l'optimisme, avec la neutralisation d'Abdelmalek Droukdal par nos forces spéciales au nord du Mali, auxquelles j'exprime le respect et le soutien de notre commission. Pour autant, cette victoire ne doit pas masquer des difficultés. La recrudescence d'actions terroristes, en grande partie due au conflit entre Daesh et Aqmi, la reconstitution de fait d'un sanctuaire terroriste dans la zone des trois frontières et la poursuite des exactions intercommunautaires sont des éléments inquiétants.

Quelles sont nos options stratégiques ? L'engagement de certains de nos alliés paraît marquer le pas. Le Tchad semble revoir son engagement à la baisse, et le soutien américain reste précaire. Le renouvellement du mandat de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (Minusma) est espéré pour la fin du mois de juin. La force conjointe G5 Sahel reste assez peu active. La *task force* Takuba se met en place, mais le nombre de pays contributeurs reste faible. La situation est-elle figée ? De nouveaux partenariats sont-ils envisageables ? Quelles sont les conclusions de l'évaluation militaire réalisée dans la perspective du sommet de Nouakchott, qui aura lieu à la fin du mois ? Quelles sont les conséquences budgétaires de l'effort supplémentaire consenti par la France au profit de l'opération Barkhane et de l'opération intérieure Résilience ?

Seule une solution politique permettra de mettre un terme aux violences qui minent la région. Quels progrès sont réalisés avec nos partenaires régionaux à cet égard ?

Quid de l'Algérie, dont la position semble avoir récemment évolué ? Ne pensez-vous pas que les multiples allégations d'exactions de contingents alliés, dont la presse s'est fait l'écho ces dernières semaines, compliquent encore un peu plus la situation ? Quelle réponse appellent-elles ?

Tous les acteurs de la crise, militaire ou civils, reconnaissent le rôle clef du développement pour stabiliser la région. La coordination entre les acteurs du développement, les acteurs diplomatiques et les forces armées vous semble-t-elle avoir progressé ?

Deux sujets d'actualité sont très préoccupants. L'incendie du sous-marin nucléaire d'attaque *Perle* risque d'avoir des conséquences opérationnelles et industrielles assez lourdes. Et comment nos alliés, dont les États-Unis, ont-ils réagi lorsque la frégate *Courbet*, qui surveillait l'embargo sur les armes au large de la Libye, a été agressivement pointée au laser par la Turquie, pays membre de l'OTAN ?

Mme Florence Parly, ministre des armées. – La France est intervenue à la demande du président malien Diacourda Traoré au Mali en janvier 2013 pour stopper les groupes terroristes et les empêcher de prendre la capitale, Bamako. L'opération Serval, qui fut un succès, a pris fin en juillet 2014 pour laisser place à une opération d'une tout autre envergure : Barkhane. Nous avions besoin d'une approche régionale pour prévenir la formation de sanctuaires terroristes. C'était aussi un geste de solidarité envers des pays amis.

Nous réaffirmons avec nos partenaires sahéliens notre volonté de poursuivre ensemble la lutte contre le terrorisme et de mobiliser davantage la communauté internationale. Le sommet de Pau a été un moment refondateur de notre engagement au Sahel. Les quatre objectifs de notre action ont été clairement formalisés : combattre la menace terroriste dans la région ; former et équiper les armées nationales ; favoriser le retour des services de l'État ; soutenir le développement des pays concernés.

Notre ennemi est bien identifié : des groupes terroristes affiliés à Daesh et Al-Qaïda qui sévissent au Sahel. Le sommet de Pau a permis de clarifier les objectifs de notre présence sur le terrain, de remobiliser nos partenaires sahéliens et d'internationaliser notre action. La coordination et la coopération de la communauté internationale sont devenues la pierre angulaire de notre engagement. L'impulsion donnée à Pau a pris corps avec la coalition pour le Sahel, que les pays du G5 Sahel et l'Union européenne ont lancée officiellement le 28 mars dernier. C'est un outil de rationalisation pour mieux coordonner et faire converger nos efforts, afin de permettre de stabiliser la région.

Les pays du G5 Sahel ont redoublé d'engagement au cours de ces derniers mois. Les deux réunions ministérielles que nous avons tenues le 12 juin dernier avec Jean-Yves Le Drian ont permis de confirmer que nous avancions dans le bon sens.

Les Européens continuent aussi de se mobiliser. Nous avons eu plusieurs bonnes nouvelles. Les Britanniques ont renouvelé l'engagement de leurs hélicoptères Chinook au profit de l'opération Barkhane. Le mandat de la mission de formation de l'Union européenne au Mali (EUTM Mali), a été renforcé. L'Allemagne et l'Espagne ont annoncé une hausse significative de leur contribution.

Les efforts engagés par les forces armées des pays du G5 Sahel, par la force Barkhane et par la Minusma et l'action déterminante d'autres partenaires internationaux ont permis de priver les groupes armés terroristes d'un ancrage territorial solide.

Nous avons décidé de concentrer nos efforts dans la zone des trois frontières entre le Mali, le Niger et le Burkina Faso, que l'État islamique dans le Grand Sahara (EIGS) tente de contrôler. La coordination et le partage d'informations entre les différentes forces ont connu des améliorations significatives, avec la création du mécanisme de commandement conjoint. Comme nous communiquons mieux, nous agissons mieux ensemble sur le terrain.

L'opération Sama, qui a été menée par la force conjointe, obtient des succès tangibles. Conjuguée aux opérations Monclar et Malvern, menées par Barkhane, et à celle des forces armées nigériennes, elle a permis de réduire les capacités logistiques et combattantes des katibas de l'EIGS dans la région des trois frontières. Les ordinateurs saisis ont permis de collecter des informations et, *in fine*, de mettre hors de combat des centaines de terroristes. Nous avons collectivement pris l'ascendant sur l'ennemi. Nous l'avons significativement entravé, grâce à une présence quasi permanente sur le terrain, ainsi qu'à la réactivité et la mobilité de nos forces. Nous n'aurions pas pu le faire sans l'engagement exceptionnel de nos soldats et des partenaires, qui risquent leur vie chaque jour pour nous défendre. Je veux à nouveau saluer la mémoire de ceux qui sont tombés. Nous ne les oubliions pas.

Les zones de Labbezanga et Tiloa ont été reprises aux terroristes. L'État fait progressivement son retour. Mais une action des terroristes pourrait saper les efforts en matière de sécurité, qui portent leurs fruits. Nous avons tout de même des signaux faibles que la mobilisation fonctionne. À Kidal, un bataillon de l'armée malienne reconstituée finalise sa montée en puissance. Il témoigne du retour progressif de l'État malien dans cette zone historiquement instable. C'était l'un des engagements du Mali à Pau. Il a été tenu.

Parallèlement, nos forces maintiennent la pression sur les terroristes, notamment avec des actions menées au sol. Nous avons effectivement neutralisé le chef d'AQMI, Abdelmalek Droukdal, grâce à une intervention audacieuse qui n'aurait jamais pu se produire sans le renseignement que les États-Unis nous ont fourni. Nous sommes sur la bonne voie, mais il est encore trop tôt pour crier victoire. Les forces locales progressent, mais elles restent fragiles et sujettes à des revers significatifs. Mais, en de nombreux endroits, la population commence à reprendre confiance, et elle nous donne plus facilement des renseignements.

Pour autant, l'EIGS, qui n'a pas disparu de la région des trois frontières, peut encore porter des coups violents. Le Rassemblement pour la victoire de l'islam et des musulmans (RIVM) se renforce, Boko Haram est toujours actif au Niger et au Tchad, les conflits intercommunautaires sont en recrudescence, la menace ressurgit dans le Sud libyen et la crise sanitaire aura des effets sur l'ensemble des acteurs locaux et internationaux.

Cela étant, chaque pas vers un peu plus de stabilité est bon à prendre. L'état d'esprit et la qualité de la coopération avec lesquels nous avançons sont déjà une victoire. Mais tant que les partenaires des pays sahéliens n'auront pas pris le relais et que les groupes armés pourront recruter parmi les populations locales, le terrorisme n'aura pas été vaincu.

La *task force* Takuba a été officiellement lancée le 27 mars dernier. Plusieurs détachements de militaires issus de forces spéciales de pays européens seront placés sous le commandement de Barkhane. Leur mission sera de compléter la formation tactique des forces armées locales et de les accompagner au combat. Dès juillet, le déploiement de la mission débutera avec des militaires estoniens et français, pour monter progressivement en puissance jusqu'au début de l'année 2021. Au-delà des partenaires déjà impliqués au sein de Takuba, le large soutien politique dont cette initiative bénéficie illustre l'esprit collectif qui nous anime.

Malgré le Covid-19, nous sommes au rendez-vous des objectifs fixés au sommet de Pau. Mais restons prudents. Ce n'est pas le moment de faiblir. Gardons à l'esprit que l'action de nos armées vise à permettre aux forces des pays du G5 de prendre à leur charge la protection de leur population et de favoriser le retour de l'État. Notre rôle est de faciliter cette appropriation en continuant d'affaiblir les terroristes et en renforçant notre effort d'accompagnement aux côtés des forces du G5 Sahel. Je vois se dessiner trois lignes d'actions militaires majeures pour l'année à venir : la poursuite de l'internationalisation de l'engagement militaire, avec en particulier la montée en puissance de Takuba, qui sera une sorte de laboratoire opérationnel au profit des forces du G5 Sahel ; la poursuite de la montée en puissance de la force conjointe du G5 Sahel, grâce à plus de coordination et de coopération opérationnelle ; le développement de notre coopération structurelle avec les forces armées locales pour faire de leur résilience une réalité. Ces objectifs sont à notre portée. Mais ils dépendent d'une condition absolue : le strict respect du droit international humanitaire. Il y a des brebis galeuses partout.

J'ai rappelé à tous mes homologues sahéliens que la France ne tolérera pas qu'on expose la vie de ses soldats, son image et sa crédibilité. Ce message est parfaitement compris. Le ministre malien de la défense a condamné les exactions sans la moindre ambiguïté. Il s'implique pour que des enquêtes soient conduites rapidement et que les coupables soient sanctionnés avec la plus grande fermeté.

Nous avons aussi convenu que les missions d'EUTM Mali, dont certaines avaient été suspendues en raison de la crise sanitaire, devaient reprendre au plus vite. Elles comprennent un volet de formation au droit international humanitaire.

Ces sujets seront au cœur du sommet de Nouakchott, qui se tiendra dans quinze jours et qui devra fixer le cap pour la fin de l'année 2020.

Des progrès importants ont été réalisés, en particulier dans la zone des trois frontières, où l'EIGS est désormais significativement entravé. Il n'a plus les moyens de mener des attaques graves, ce qui ne veut pas dire qu'il est tout à fait neutralisé. Nos partenaires maliens et nigériens progressent. Nous devons nous féliciter que le commandant de la force conjointe du G5 Sahel soit aussi actif, aussi résolument engagé et qu'il obtienne de très bons résultats militaires et diplomatiques. Des difficultés avaient surgi après l'attaque du PC de la force conjointe du G5 Sahel à Sévaré et le général Namata, par sa ténacité, a obtenu un PC à Bamako, lieu évidemment essentiel pour le bon fonctionnement de la force, au-delà du mécanisme de coordination institué à Niamey pour la zone des trois frontières. La situation sécuritaire s'améliore même si elle n'est pas stabilisée et reste profondément fragile.

J'ai insisté sur l'engagement des pays de la région. On parle moins des autres partenaires. Nos échanges avec l'Algérie sont denses, en particulier sur l'évaluation de la situation sécuritaire et la mise en œuvre de l'accord de paix et de réconciliation signé à Alger en 2015. L'Algérie est par construction un acteur important du processus de paix malien et a vocation à le devenir plus encore.

Vous avez émis un doute sur l'engagement du Tchad. Je pense que vous visez la lenteur avec laquelle le bataillon tchadien se déploie sur le fuseau Centre. Le Tchad, par sa position géographique, a naturellement vocation à intervenir sur le fuseau Est du G5 Sahel, mais à Pau, le président tchadien s'était engagé à déployer un bataillon sur le fuseau central pour appuyer les efforts fournis dans la zone des trois frontières. Ce déploiement a été retardé parce que ce bataillon, bien que formé et équipé par les forces françaises, a été engagé dans la

zone du lac Tchad pour participer à l'opération Colère de Bohoma contre Boko Haram. Avec Jean-Yves Le Drian, nous avons rappelé la nécessité d'un déploiement rapide du bataillon comme prévu dans la zone des trois frontières, même si le ministre tchadien n'a pas manqué, lui, de rappeler l'état de la menace dans la zone du lac Tchad et l'inquiétude réelle que Boko Haram continue de susciter. Les questions pratiques ne doivent absolument pas faire obstacle à ce redéploiement rapide et j'ai réitéré la disponibilité de la France à faciliter son transfert vers le fuseau Centre. Je ne désespère pas que ce bataillon soit déployé là où c'est prévu.

Je n'insiste pas sur le caractère absolument décisif du soutien américain à Barkhane. Les événements récents du 3 juin et la neutralisation de Droukdal l'ont une fois de plus montré. Je vous avais rendu compte de mes échanges avec mon collègue Esper à Washington en janvier. Ils continuent. Nous avons gagné du temps puisque nous sommes en juin et que ces moyens sont toujours disponibles et n'ont pas été comptés. Néanmoins, les États-Unis changent d'année budgétaire en octobre. C'est une échéance. Nous continuons le dialogue et espérons que les moyens d'observation par drone, cruciaux, ne seront pas remis en cause. Je n'ai malheureusement pas d'autres informations à vous fournir aujourd'hui. Les orientations du président Trump sont toujours d'actualité, c'est pourquoi il faut poursuivre le dialogue.

J'en viens à l'incendie du sous-marin d'attaque *Perle*, survenu vendredi. Je voudrais rendre hommage à tous ceux qui ont combattu ce feu qui a duré plus de douze heures. Plus de 300 pompiers de la base navale de Toulon n'ont pas ménagé leurs efforts. Félicitons-nous qu'il n'y ait eu ni mort, ni blessé, ni, bien sûr, accident nucléaire ou fumée毒ique causant des dommages à la population. Ce sous-marin d'attaque a subi des dégâts importants. Des évaluations techniques auront lieu rapidement. En juillet, une analyse précise devrait nous permettre de prendre les décisions qui s'imposent. Pendant la période d'arrêt technique majeur dans laquelle il était, le sous-marin était sous la responsabilité de Naval Group.

Je suis allée sur place samedi. Il est difficile de se rendre compte visuellement de la situation, car il faut aller à l'intérieur du sous-marin, ce que je n'ai évidemment pas pu faire.

Enfin, je conclus par l'incident de mercredi dernier en mer Méditerranée impliquant une frégate française, le *Courbet*, sous le commandement de l'OTAN, MARCOM. Dans le cadre de l'opération *Sea Guardian*, elle a identifié un navire d'intérêt suspecté de contrebande d'armes à destination de la Libye en violation de l'embargo. Son numéro d'identification était masqué, il a donné des informations erronées sur sa présence et il a arrêté à plusieurs reprises sa balise AIS, qui permet l'identification. Ce comportement avait déjà été repéré chez des cargos livrant leur cargaison en Libye et ce n'était pas la première fois qu'ils étaient accompagnés de frégates turques.

À trois reprises, alors que le *Courbet* faisait une interrogation totalement légale du navire, les frégates turques l'ont illuminé avec leur radar de conduite de tir. Par ailleurs, des personnels en gilet pare-balles et casques lourds se sont postés aux affûts des armes légères du navire. C'est un acte extrêmement agressif qui ne peut pas être celui d'un allié face à un autre allié qui fait son travail sous commandement de l'OTAN. J'ai donc été extrêmement claire lors de la réunion des ministres de la défense de l'OTAN d'hier et j'y suis revenue aujourd'hui : il ne peut pas y avoir la moindre complaisance à l'égard de ce genre de comportement. Cet incident particulièrement grave doit être relevé.

Nos alliés partagent nos préoccupations. Huit alliés européens, dont des pays majeurs, m'ont apporté un clair soutien. Une réflexion est nécessaire sur ce qui se passe dans l'alliance. Il faut regarder en face les dérives. L'argument selon lequel on empêche ainsi que la Russie ne prenne place en Libye est un peu court.

Cette réunion de l'OTAN est tombée à pic pour aborder cette question de façon franche entre alliés.

M. Christian Cambon, président. – Merci de l'ensemble de ces précisions, notamment sur le dernier point. Nous sommes, au sein de la commission des affaires étrangères et de la défense, un certain nombre à siéger à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. On ne peut pas rester éternellement dans le flou sur des incidents aussi graves.

M. Cédric Perrin, au nom du groupe Les Républicains. – Nous œuvrons au Sahel pour éviter l'effondrement de la moitié du continent et l'installation d'un califat islamique africain. Au moins vingt-quatre soldats maliens ont été tués dimanche dans une attaque djihadiste dans le centre du pays. Cela replace au premier plan la fragilité des forces locales et l'agressivité toujours plus forte des groupes djihadistes sur un territoire peu contrôlé par l'État, le tout dans un contexte de forte contestation populaire d'IBK et d'accusations répétées d'exactions des forces locales au Sahel qui décrédibilisent ces armées, mais aussi leurs partenaires.

La France investit pour la paix en hommes et en matériel. Nous ne pouvons pas le faire seuls. Nous avons impérativement besoin du soutien américain en matière de renseignement et de drones. Nous avons besoin d'hélicoptères lourds et faute d'en disposer, nous comptons sur les trois Chinook anglais et les deux AW101 Merlin danois.

En janvier, madame la ministre, vous avez déclaré à Washington que le soutien américain était crucial et que sa réduction limiterait gravement l'efficacité de nos opérations contre les terroristes. Six mois plus tard, vous nous dites vos espoirs. Mais comment interpréter l'envoi en mars de leur émissaire Peter Pham ?

Après la pandémie, notre pays se retrouve avec une dette abyssale. Nos voisins européens et bon nombre de nos partenaires à l'OTAN devront également faire face à une crise économique. Comment ne pas craindre une contraction des budgets nationaux consacrés aux opérations extérieures (OPEX), notamment celles dont on ne voit pas la fin, comme l'opération Barkhane ? Dans la loi de finances de 2020, le budget total des OPEX était à 1,1 milliard d'euros, soit 200 millions d'euros de plus qu'en 2019. Quelles sont vos prévisions quant au surcoût de la seule opération Barkhane et plus spécifiquement en termes de MCO ?

La hausse des effectifs de Barkhane de plus de 500 personnes décidée par le Président de la République en janvier va-t-elle perdurer ou envisagez-vous une décrue sous la barre des 5 000 ?

Enfin, je veux vous féliciter de votre décision du 4 juillet 2017 d'armer nos drones. Nous en voyons l'efficacité.

M. Gilbert Roger, au nom du groupe socialiste et républicain. – Madame la ministre, vous avez évoqué un succès, la mort du chef d'Aqmi. Pouvez-vous nous dire plus précisément quel a été le rôle des États-Unis ? Quelle portée tactique, militaire et politique pouvons-nous en attendre ? Peut-on entrevoir une désorganisation d'Al Qaida et de la filière

sahélienne de l'État islamique ? Nous sommes présents au Mali depuis 2013, sous le mandat du président Hollande. L'opération a été renforcée avec Barkhane. Récemment, le président Macron a demandé une concentration de notre action sur la zone des trois frontières. Quelle est l'autonomie des forces armées maliennes et nigériennes dans cette lutte ? Le désengagement français dans la région est-il envisagé par le Gouvernement ?

M. Gérard Poadja, au nom du groupe de l'Union centriste. – Les forces de l'opération Barkhane et de ses déclinaisons ont récemment enregistré de beaux succès et nous les en félicitons.

La situation sécuritaire est loin d'être stabilisée sur l'ensemble de la zone d'intervention. Le Burkina Faso peut être considéré comme le maillon faible. Il a du mal à surveiller les frontières. Le 11 juin, des djihadistes venus justement du Burkina Faso ont attaqué un poste militaire ivoirien en Côte d'Ivoire. Peut-on craindre un glissement vers des régions jusque-là relativement épargnées ? La coalition y a-t-elle envisagé des actions ?

Les militaires calédoniens et polynésiens déployés dans la zone font le même travail que leurs compatriotes ultramarins. Ils servent la France avec la même ferveur, mais ne bénéficient toujours pas du même traitement. Ils sont exclus, par exemple, de la prime d'installation lorsqu'ils sont mutés dans l'Hexagone, contrairement aux militaires guadeloupéens, réunionnais, martiniquais ou guyanais. Madame la ministre, quand mettrez-vous fin à cette discrimination ?

Mme Isabelle Raimond-Pavero, au nom du groupe Les Républicains. – L'épidémie de Covid-19 n'a pas interrompu l'engagement de nos armées, bien au contraire, et nous tenons à saluer leur dévouement sans faille.

Aujourd'hui, les efforts de la force Barkhane se concentrent sur le Liptako-Gourma et sur les groupes armés terroristes dans la région des trois frontières. Les deux dernières semaines ont été marquées par la neutralisation de l'un des chefs d'Aqmi. Cet épisode illustre l'importance des drones. Six ans après le début de l'opération Barkhane, vous disposez d'un véritable retour d'expérience des différents scénarios. Quel impact sur notre politique en matière de drones ? General Atomics reste à l'affût et pousse le concept de location avec ou sans équipage, notamment face aux retards dans le programme européen de drones MALE. À l'heure où les Tchèques et les Estoniens annoncent leur participation à la force Takuba, notre coopération sur le terrain doit se traduire aussi dans le domaine industriel. Que dire de notre coopération européenne en matière de drones ?

Diplomatie, défense, développement : notre commission a une lecture complémentaire entre les actions militaires et de développement. Quelque soixante-quinze projets sont conduits dans le but d'impacter positivement le quotidien des populations, dans les domaines de l'eau, de l'énergie, de la santé ou de l'éducation. Ces actions doivent s'inscrire dans un temps long et favoriser le dialogue et l'acceptation de Barkhane par la population. Les responsables politiques locaux relaient-ils ces projets et si oui comment ? On a regretté la propagande anti-française au moment du sommet de Pau. Quelles sont nos relations avec nos homologues ? A l'heure où bon nombre de puissances investissent le continent africain, il importe de rappeler l'action de notre pays en vue de la paix et de la sécurité des habitants toujours menacés par la constitution d'un État islamique en Afrique.

Mme Hélène Conway-Mouret, au nom du groupe socialiste et républicain. – Nous avons un certain nombre de succès militaires majeurs, parfois à haute portée

symbolique, mais nous ne voyons toujours pas l'issue de cette guerre au Sahel. Pour les autorités maliennes comme pour la Minusma ou les unités françaises de l'opération Barkhane, l'ennemi reste insaisissable.

Au dire des experts, renforcer le dispositif ne suffit pas, car chaque camp vise des villages où il s'est trouvé des miliciens qui les ont attaqués. Aux groupes terroristes de l'État islamique au Grand Sahara et au groupe de soutien à l'Islam et aux musulmans, franchises respectives de l'État islamique et d'Al-Qaïda au Maghreb islamique qui se combattent ouvertement sur le terrain depuis le début de l'année dans la région, s'ajoutent des centaines de groupes d'autodéfense, parfois lourdement armés comme Tabital Pulaaku pour les Peuls ou Dan Na Ambassagou côté Dogon. Ceux-ci sont actifs dans presque deux tiers du pays, où l'État est absent. Le retour à la paix passera forcément par le désarmement de ces milices. On lit dans la presse que la victoire est à portée de main, mais je me demande si nous ne faisons pas preuve d'excès d'optimisme. C'est peut-être nécessaire pour encourager nos partenaires africains...

À la suite de la réunion ministérielle du 12 juin à Bruxelles, nos partenaires sahéliens ont appelé à une remontée en puissance de la mission, réduite en raison de la crise sanitaire. Est-il envisagé de satisfaire leurs demandes, sous quelle forme et selon quel schéma ? L'analyse commune des menaces devrait permettre de définir de nouveaux objectifs et de nouvelles orientations en matière de sécurité notamment grâce à la boussole stratégique lancée le 16 juin. Pouvez-vous nous éclairer sur ce qui est proposé ?

J'ai une petite question relevant du programme 146, sur les équipements : le nouveau treillis F3, vêtement *high-tech* par excellence, a été livré en petite quantité, sans doute en raison de son coût. Est-il prévu d'en équiper plus largement nos troupes ?

M. Bernard Cazeau, au nom du groupe La République en Marche. – Ma première question rejoint celle de Gilbert Roger, sur l'évolution politique des deux organisations djihadistes et islamistes et les représailles que l'on peut attendre et qui seraient très graves pour nos soldats.

Les Américains ont finalement décidé de rester au Sahel à votre demande après avoir annoncé en janvier leur désengagement. Peut-on compter sur leur soutien, en capacités sécuritaires, de renseignement et de surveillance, et en matière de ravitaillement en vol, de transport et de logistique ?

M. Pierre Laurent, au nom du groupe communiste républicain citoyen et écologiste. – Depuis le début de Barkhane, la France affirme que cette opération n'a de sens que si elle ouvre la voie à une solution politique, qu'elle prétend construire parallèlement aux opérations militaires. Or nous ne voyons pas le bout de ces opérations et nous nous y enfonçons de plus en plus. Au vu de l'évolution des choses, ne sommes-nous pas en train de compliquer la situation et de déstabiliser la région plutôt que de préparer une solution politique ? Votre collègue, M. Le Drian s'est, par exemple, félicité devant nous de l'organisation récente d'élections législatives au Mali, mais l'on assiste au développement d'un mouvement de contestation très hétéroclite qui montre que la situation est bien loin d'être stabilisée. Nous annonçons ainsi régulièrement des progrès qui ne se vérifient pas. En outre, ne sous-estimons-nous pas l'impact dans les populations locales des pertes humaines, qui semblent être très élevées, dans les rangs des armées et des forces de sécurité locales ? Les violences intracommunautaires qui se développent ne résultent-elles pas de la multiplication des opérations militaires, les nôtres y compris, qui créent des divisions croissantes dans la

population ? Au total, contribuons-nous vraiment à stabiliser la situation, ou à la compliquer, à notre corps défendant ?

Enfin, dans votre intervention liminaire, vous paraissiez considérer comme acquis que l'opération militaire devra encore durer très longtemps ; vous attendez ainsi des renforts européens pour le début de 2021. Nous n'avons pas été saisis d'une telle évolution. Comment envisagez-vous la poursuite dans le temps de ces opérations ?

M. Joël Guerriau, au nom du groupe Les Indépendants – République et Territoires. – L'incendie du sous-marin *Perle*, qui devait être opérationnel au début de 2021, fragilise la marine dans ses capacités d'action. Les missions de celle-ci en seront-elles affectées ? Je pense en particulier aux missions opérées par les sous-marins nucléaires d'attaque : blanchissements du volume marin dans le cadre de la dissuasion, collecte de renseignement en Méditerranée, présence dans le groupe aéronaval du Charles-de-Gaulle.

Le *Perle* devait être désarmé en dernier, à la fin des années 2020. Il est possible que le coût ou la durée d'une réparation s'avère dissuasif, comme ce fut le cas pour l'*USS Miami*, un sous-marin de la classe *Virginia*, qui a dû être mis à la casse à la suite d'un incendie aussi long. Peut-on retarder le désarmement du *Rubis* ou des autres sous-marins de la même classe, malgré leur grand âge ? Enfin, le retard dans la livraison du *Suffren* ne devait pas se répercuter sur la livraison du *Duguay-Trouin*. Où en sont les études de livraison ? Pouvons-nous espérer une accélération de la production ?

Par ailleurs, à l'occasion de cet incendie, des photographies, prises dans une installation secrète, ont été publiées. Certes, l'incendie est choquant, mais, d'une manière générale, j'ai constaté que des contenus représentants des personnels, des véhicules, des lieux, ou des actions, liés en particulier à Barkhane, étaient diffusés par des comptes se présentant comme des soutiens de nos forces, et qui sont parfois alimentés par des soldats. De telles publications ne constituent-elles pas des menaces pour nos troupes ? Font-elles l'objet de contrôles ?

Mme Florence Parly, ministre. – En ce qui concerne les drones, nous avons pris deux décisions. La première est d'armer les drones que nous avions commandés. C'est efficace et ces drones sont très utiles : le premier vol armé a eu lieu au mois de décembre, et le drone concerné a été engagé quelques jours après sa qualification et a tiré. Depuis, ces opérations se renouvellent régulièrement et allègent la tâche de la chasse, qui peut alors être réengagée sur d'autres opérations.

Seconde décision, nous nous sommes engagés dans la coopération pour répondre à un manquement dans la souveraineté européenne : l'absence de capacité souveraine en matière de drone. Cela a débouché sur le drone européen de moyenne altitude longue portée (MALE). Nous avons franchi une étape décisive de ce projet : le devis des industriels nous a été fourni, il s'est rapproché du montant que nous avions consenti à y consacrer avec l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, mais n'atteint pas encore la cible fixée. Nos quatre pays n'accepteront ni un drone plus cher que les prix du marché ni un appareil moins opérationnel. Il nous semble donc essentiel de tenir à la fois l'enveloppe fixée et les spécifications techniques sur lesquelles nous nous sommes accordées. Il reste des semaines de discussion, mais il va falloir trancher.

S'agissant des budgets nationaux, la crise sanitaire a touché tous les pays et des questions se posent sur la capacité des États à tenir leurs engagements. La France bénéficie

d'un atout de poids : la loi de programmation militaire, qui nous donne des perspectives sur plusieurs années. Nous avions provisionné au total 1,2 milliard d'euros pour absorber les surcoûts liés aux opérations. Nous avons engagé cinq cents militaires supplémentaires dans Barkhane, et lancé l'opération Résilience, consacrée aux conséquences du Covid-19, laquelle, si elle a perdu en intensité, n'est pas terminée, parce que nous devons nous préparer à une éventuelle deuxième vague. Nous devons aussi prendre en compte le fait que nous avons été amenés à suspendre des actions de formations en Irak. Il est donc encore trop tôt pour nous prononcer sur le coût final des opérations pour 2020. Nous pouvons donc nous réjouir d'avoir relevé le niveau des provisions, mais je ne peux garantir que celles-ci suffisent. Nous suivons l'évolution de ces crédits avec attention, car nous savons que nous devrons en expliquer les écarts devant vous.

En ce qui concerne le rôle des États-Unis dans la neutralisation d'un cadre d'Al-Qaïda, je voudrais d'abord rappeler que ce dernier jouait un rôle majeur : il était un des adjoints du chef d'Al-Qaïda, en charge d'une grande région ; Al-Qaïda au Maghreb islamique, qu'il dirigeait, est ainsi l'homologue d'Al-Qaïda dans la Péninsule arabique. À ce titre, il commandait aux grands chefs qui contrôlent aujourd'hui les organisations terroristes du Sahel, notamment le RVIM. Vous comprendrez que je ne donne pas de détails sur l'opération, mais sans le renseignement fourni par les États-Unis qui a permis son suivi, Abdelmalek Droukdal serait toujours vivant. Il est donc très significatif que nous ayons pu, en coopérant avec les États-Unis, porter atteinte à un cadre aussi important. Même si cela n'empêchera pas le fonctionnement d'Al-Qaïda, qui désignera un successeur, on sait que ces actions désorganisent les processus opérationnels, les chaînes de commandement, la logistique, etc. Cela ne marque pas l'arrêt des combats, mais rend les choses plus difficiles pour l'ennemi, à un moment où le RVIM est en train de reprendre de l'envergure, au point que des combats l'opposent à l'EIGS.

Vous m'interrogez sur l'autonomie des forces armées maliennes et nigériennes. Ces deux armées progressent, elles peuvent remplir des missions autonomes, mais ont encore besoin d'être conseillées et accompagnées, c'est le rôle de Barkhane comme de EUTM-Mali.

S'agissant du rôle de la France au Sahel à plus long terme, nous ne resterons pas dans cette zone pour l'éternité. Tout ce qui a été mis en place à Pau vise à permettre aux forces nationales et aux États de reprendre pied sur leur territoire. À court terme, toutefois, dans les prochaines semaines, dans les prochains mois, nous n'avons pas vocation à quitter le Sahel, car notre présence y est indispensable, pour les Sahéliens comme pour les Européens. Des pays qui n'ont pas d'histoire commune avec cette région ont décidé de nous y rejoindre, témoignant ainsi de la confiance qu'ils nous font. Nous réfléchissons sans arrêt à la manière de faire évoluer notre dispositif, notre présence n'est pas éternelle, mais ce n'est pas le moment de ménager nos efforts, qui vont dans la bonne direction. Il nous faut poursuivre. Vous affirmez que la décision de prolonger l'opération aurait déjà été prise ; c'est faux. Si elle devait intervenir, une telle décision ferait l'objet d'un échange avec le Parlement, je n'ai pas le moindre doute à ce sujet. Pour le moment, elle n'est pas prise.

En effet, la situation sécuritaire au Burkina Faso est difficile et préoccupante, au Nord, à l'Est et au Sud. Le terrorisme djihadiste trouve un terreau favorable dans une jeunesse désœuvrée ; au sein de la communauté peule, en particulier, beaucoup de jeunes sont ainsi recrutables. En outre, une loi votée il y a quelques mois autorise la montée en puissance de milices, ce qui accentue les risques de dérive sécuritaire. Il existe en effet un risque de propagation vers le sud de cette insécurité, comme on l'a vu le 11 juin, avec une attaque dans le nord de la Côte-d'Ivoire qui s'est soldée par la mort de douze militaires ivoiriens. Il est

donc nécessaire d'adopter une approche très régionale. À Pau, nous avons convenu d'appréhender la question de la sécurité de façon large et pas seulement militaire ; l'action militaire n'est pas la solution, mais seulement un des outils au service d'un retour à la paix et à la sécurité et il importe de mobiliser activement tous les autres, c'est-à-dire les forces de sécurité intérieure, lesquelles doivent être aidées et accompagnées, mais aussi, et surtout, les décisions politiques de mise en œuvre des accords de paix déjà conclus et l'aide au développement.

S'agissant de la politique de rémunération des militaires, il est vrai qu'il existe une différence de traitement entre les militaires mobilisés à partir de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française et ceux qui viennent d'autres régions d'outre-mer. Cette situation, que je ne trouve pas justifiée, renvoie à des questions compliquées de rémunération des agents publics ultramarins et ne concerne pas seulement le ministère des armées. Néanmoins, nous devrons trouver des solutions dans le cadre de la nouvelle politique de rémunération à laquelle nous travaillons. Je serai amenée à vous en parler, et j'espère vous en présenter les premières mesures dans le cadre de prochains budgets.

S'agissant de l'articulation entre l'action militaire et le développement économique, une des demandes émises lors du sommet de Pau était de faire preuve d'une plus grande efficacité dans la coordination entre l'une et l'autre. Le temps militaire et le temps du développement ne sont pas les mêmes, nous avons donc placé un représentant de l'Agence française de développement (AFD) auprès du commandant de Barkhane afin de mieux coordonner des actions dans un cycle plus court et de mettre en œuvre en priorité des projets que la présence de nos forces et la sécurisation de certaines zones permettent de mettre en œuvre de manière anticipée. Nous verrons à Nouakchott comment nous avons progressé ; pour le moment, je réserve ma réponse sur cette question. M. Le Drian ou moi-même pourrions vous présenter un bilan plus documenté, mais sachez qu'il s'agit d'une préoccupation quotidienne sur le terrain.

Les combats entre les deux grandes organisations terroristes Daech et Al-Qaïda sont en effet de plus en plus violents depuis mars et contribuent à désorganiser l'EIGS, en particulier. Sont-ils pour autant de bon augure ? Je suis prudente à ce sujet, car ils démontrent la grande capacité d'action du RVIM, dont atteste le tragique incident de dimanche. Je ne prétendrais pas que la victoire est à portée de main, je n'adopte pas ce langage, car je considère que de tels propos mettent en danger nos forces et celles de nos partenaires. Il est raisonnable de souligner les efforts et les progrès réalisés depuis le sommet de Pau, mais il est trop tôt pour crier victoire.

En ce qui concerne l'engagement des Européens, il progresse de façon significative. J'ai mentionné la Grande-Bretagne, qui a confirmé pour un an de plus la présence de ses hélicoptères lourds aux côtés de Barkhane. De même, les Estoniens prolongent leur engagement et leurs forces spéciales constitueront le premier contingent européen de la *task force* Takuba. Les Danois, les Allemands, les Espagnols, et, au-delà de l'Europe, les Canadiens, pour des missions ponctuelles de transport, ont également réitéré leur engagement. S'agissant des États-Unis, je reste prudente. Au mois de janvier, nous craignions une interruption immédiate de leur soutien ; or nous en bénéficions toujours. Ma prudence est dictée par l'échéance d'octobre et je ne prétendrais pas que la décision a été prise de poursuivre au-delà, car je ne voudrais pas que les décideurs américains en soient froissés. À ma connaissance, les décisions ne sont pas prises.

La suspension des actions de formation de l'EUTM emporte, en effet, des conséquences pour les armées de nos partenaires. Au cours du conseil tenu le 16 juin, les Sahéliens, qui ont participé à la réunion du 12 juin avec le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et les Européens ont indiqué qu'il était souhaitable de reprendre rapidement ces opérations ; l'état-major de l'Union européenne doit maintenant les remettre en œuvre, avec le soutien des États membres.

S'agissant du treillis ignifugé F3, notre objectif était d'en équiper dès 2020 la totalité des forces projetées en opération extérieure, avant d'en généraliser l'utilisation pour l'ensemble des forces terrestres en 2024.

Monsieur Cazeau, vous avez raison, le soutien américain est multiforme, il couvre l'observation, grâce au recours aux drones, le ravitaillement en vol et le transport logistique, nous dialoguons bien sur ces trois dimensions avec les États-Unis.

J'ai déjà répondu au sénateur Laurent sur la question de la projection de la France sur une longue période au Sahel : nous n'avons pas vocation à y rester éternellement. Je ne souscris pas à la vision selon laquelle notre présence militaire serait déstabilisatrice ; au contraire, nous aidons à la stabilisation de la région. En revanche, je suis d'accord avec vous : il y a trop de violences intracommunautaires, qui font beaucoup de victimes. La France, cependant, ne contribue pas à leur exacerbation.

Les missions de la marine sont-elles affectées par l'incendie du *Perle* ? À très court terme, non, puisque ce navire devait être bloqué pour quelques mois encore. Ensuite, tout dépendra de l'ampleur des dommages. Il est possible, en effet, que certaines missions soient affectées, mais je ne peux être plus précise aujourd'hui. Ce que vous avez dit est exact : il s'agit du dernier SNA de la génération *Rubis*. Pourrons-nous prolonger la durée de vie d'autres bâtiments du même type ? Cela fait sans doute partie des scénarios sur lesquels nous travaillerons quand nous y verrons plus clair. En tout état de cause, cet incident n'aura pas d'impact sur la date de livraison du deuxième SNA de nouvelle génération, le *Duguay-Trouin*.

Je ne sais pas de quelles photos vous parlez. Si des photos permettant de voir des choses que l'on ne devrait pas voir ont été diffusées, c'est un problème, mais je n'ai vu que des photos de presse autorisées. Vous avez raison, néanmoins, on n'est jamais trop prudent quant à ce qui est diffusé sur les réseaux sociaux. Certains contenus n'y ont pas toujours leur place et nous devons rappeler la confidentialité de certaines images.

M. Jean-Marie Bockel. – S'agissant du Mali, nous sommes dans un entre-deux entre le sommet de Pau, qui a relancé la dynamique, et celui de Nouakchott ; le diable est dans les détails, et, à des signes d'espérance, succèdent parfois des échecs terribles. En termes de formation et de soutien logistique, les Européens sont-ils toujours à nos côtés ? Nous interrogerons nous-mêmes le chef d'état-major de l'armée de terre sur la doctrine de partenariat avec les forces françaises.

Un point me semble important : vous avez évoqué la nécessité de former les forces des pays concernés pour éviter les risques de dérapages qui se produisent sur le terrain. Il faudrait en effet mettre en place une formation à ce que les Nations unies appellent le maintien de la paix, c'est-à-dire le respect des droits et les bons comportements. Cela passe, bien sûr, par des moyens concrets pour renforcer les écoles pour l'armée et les forces de sécurité.

S'agissant de l'OTAN, je suis, comme le président Christian Cambon, membre de l'Assemblée parlementaire de l'organisation ; nous trouvions que le Président de la République exagérait un peu en parlant à son endroit de « mort cérébrale », il ne faudrait pas qu'il ait raison ! J'ai vu que le journal *Le Monde* citait votre ministère affirmant qu'il y a un problème avec la Turquie. Je suis un ami de ce pays, et je souhaite qu'il reste dans l'OTAN, mais ses dirigeants actuels ne comprennent que le rapport de force. Il y a un problème, en effet.

Pierre Laurent a dit des choses justes sur les enjeux de développement. Dans la perspective des prochains sommets, ces questions, qui tiennent à cœur aux militaires, à l'AFD, aux ONG comme aux gouvernements locaux, sont importantes, et nous sommes, là encore, dans l'entre-deux.

M. Christian Cambon, président. – Existe-t-il une instance chargée de coordonner l'aide au développement ? Je me souviens qu'avant, il y avait autant de politiques de développement que de pays représentés à Bamako !

M. Robert del Picchia. – Je vous remercie de ces informations, madame la ministre, je n'ai qu'une question complémentaire sur l'incendie du *Perle* : peut-on exclure totalement une opération malsaine de sabotage exécutée par une puissance étrangère ?

M. Jacques Le Nay. – Le chef d'AQMI résidait en Algérie, il a traversé ce pays sur 2 000 kilomètres sans être signalé ou inquiété. Selon vous, l'Algérie a-t-elle un intérêt au maintien d'une mouvance djihadiste dans la région ?

Mme Florence Parly, ministre. – Monsieur le sénateur Bockel, oui, les Européens sont à nos côtés et nous essayons de développer une palette large de capacités : certains contribuent à la logistique, d'autres à la sécurisation d'emprises, d'autres aux moyens aéroportés, notamment grâce aux hélicoptères, qui sont précieux et décisifs, vous le savez mieux que personne. Nous essayons de marier les compétences et les capacités de la meilleure façon. Vous aurez l'occasion de questionner les chefs d'état-major ou le commandant de la force, qui vous donneront des détails, mais beaucoup d'entre vous se sont déjà rendus sur le terrain et ont pu constater que l'alchimie fonctionnait bien.

S'agissant de la nécessité d'une formation au droit international humanitaire, les responsables politiques des pays sahéliens sont conscients de l'enjeu que représente le respect de la conformité au droit, car ils mesurent pleinement la distance qui se creuse, chaque fois que des exactions sont commises, entre les populations et les autorités. Or tout l'enjeu du sommet de Pau était de recréer de la confiance par un retour des institutions nationales. Nous ne pourrions gagner les cœurs si de telles exactions se perpétuaient, et le soutien international pourrait en être remis en cause. Il revient également à la Minusma de s'assurer de cela et à l'EUTM de dispenser des formations. C'est par cet effort, au plus près du terrain, que l'on pourra lutter contre ces dérives, ainsi que par la réalisation d'enquêtes et le renfort la chaîne pénale.

Sur l'OTAN, nous sommes d'accord. Une étape importante a été franchie, car nous nous sommes dit les choses, nous n'avons pas pratiqué la politique de l'autruche vis-à-vis de la Turquie. Lorsque l'on est alliés, on se doit la franchise.

En ce qui concerne la coordination pour le développement, le volet développement issu du sommet de Pau s'appuie sur l'Alliance pour le Sahel, laquelle dispose

d'un secrétariat dont la mission principale est de coordonner tous les éléments contribuant à la paix au Sahel. Nous entendrons à Nouakchott sa restitution, nous aurons donc des éléments que nous pourrons partager avec vous.

Sur le *Perle*, toutes les possibilités doivent être envisagées, parmi lesquelles une action malveillante, mais aujourd'hui, je ne dispose d'aucun élément en faveur de cette théorie. On sait toutefois que le sous-marin américain qui a été évoqué avait été victime d'un tel acte. Le procureur est saisi, une enquête aura lieu, nous pourrons alors lever ou non cette hypothèse, que je n'ai aucune raison de privilégier aujourd'hui.

Lorsque l'on parle de l'Algérie, il faut toujours peser ses mots. Je crois pouvoir dire que ce pays s'est impliqué fortement dans la stabilisation de la région, notamment en jouant un rôle clé dans l'élaboration puis la signature de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali, en 2015. Récemment, l'Algérie a été très absorbée par d'importantes questions de politique intérieure, elle a donc été moins présente dans ce processus, mais on ne saurait dire pour autant qu'elle ait un intérêt à voir prospérer ces groupes djihadistes. Si vous interrogez les différents services de renseignement, leurs responsables vous diront qu'ils ont des relations étroites avec leurs homologues algériens. En dire plus serait spéculation de ma part, nous avons une possibilité devant nous pour poursuivre et approfondir le dialogue avec l'Algérie sur ces questions.

M. Christian Cambon, président. – C'est bien l'intention du Sénat, et le président Larcher va prendre des initiatives pour relancer la coopération parlementaire avec l'Algérie, un pays dont nous savons, par ailleurs, qu'il a été directement touché par le terrorisme.

L'opération Barkhane mobilise 5 100 de nos soldats avec un budget de 800 millions d'euros, cela mérite que le Parlement en débatte. Nous attendons beaucoup du sommet de Nouakchott, dans le prolongement de celui de Pau, parce que nous avons souvent eu le sentiment d'être un peu seuls. Ce n'est plus tout à fait le cas, mais toutes les bonnes volontés sont les bienvenues ! Une pression importante pèse sur les épaules de nos soldats, l'Europe doit comprendre que sa sécurité ne se joue pas seulement à l'est, mais aussi au sud.

Je vous renouvelle notre appui pour la période budgétaire qui s'ouvre. Dans le contexte très inquiétant de l'après Covid-19, la tentation pourrait se faire jour de faire moins d'efforts sur la défense, alors qu'il faut au contraire être particulièrement vigilant. J'ai eu l'occasion de dire dans la presse qu'il faut se préparer aux crises sanitaires, comme aux crises géopolitiques, avant qu'elles éclatent, ne l'oubliions pas.

Enfin, soyez notre intermédiaire pour remercier nos soldats sur leurs différents théâtres d'opérations. Les crises n'ont pas cessé et il ne faut pas oublier ces femmes et ces hommes qui assurent notre propre sécurité, sans savoir s'ils rentreront le soir. Je leur adresse le salut reconnaissant du Sénat et je les remercie en notre nom à tous de leur courage et de leur engagement.

La réunion est close à 16 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.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mardi 16 juin 2020

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 13 h 30.

Proposition de loi permettant d'offrir des chèques-vacances aux personnels des secteurs sanitaire et médico-social en reconnaissance de leur action durant l'épidémie de covid-19 - Examen des amendements de séance

M. Alain Milon, président. – Nous examinons les amendements de séance sur la proposition de loi permettant d'offrir des chèques-vacances aux personnels des secteurs sanitaire et médico-social en reconnaissance de leur action durant l'épidémie de covid-19. Permettez-moi au préalable de saluer nos collègues reliés à nous en visioconférence.

Article 1^{er}

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 3 rectifié vise à rétablir la possibilité de donner un jour de congé en accord avec son employeur. La commission a choisi un système de don d'un montant correspondant à la rémunération d'une ou plusieurs journées. Cet amendement de compromis nuit à la lisibilité du texte. Aussi, mon avis est défavorable, à moins que son auteur ne le retire ?...

M. Martin Lévrier. – Je maintiendrai mon amendement. C'est la logique du bicamérisme que de trouver des complémentarités.

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

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 1 rectifié *quater* vise à étendre le dispositif aux proches aidants. Certes, cela nous permettra d'aborder la question importante des proches aidants en séance. Néanmoins, ce dispositif est déjà compliqué pour l'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV), avec, pour porte d'entrée, les comités sociaux et économiques (CSE) et les comités sociaux, et, pour porte de sortie, les 200 000 entités conventionnées. Ajouter l'intervention d'une autre structure est de nature à complexifier le processus. Même si je comprends l'esprit qui a motivé cet amendement, la mise en application de celui-ci serait extrêmement difficile. Mon avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1 rectifié quater.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 4 est un amendement de coordination avec l'amendement n° 3 auquel nous avons émis un avis défavorable. Par cohérence, mon avis est donc défavorable. Il en sera de même, et pour les mêmes raisons, pour l'amendement n° 5.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 4, ainsi qu'à l'amendement n° 5.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 2 rectifié, qui s'inscrit dans la logique des thématiques chères à Michel Savin – le sport est important pour

la vie, et la vie professionnelle –, prévoit que les dons aux personnels soignants puissent également prendre la forme de coupons sport. Cet amendement est presque satisfait. En effet, 84 % des entités qui acceptent les coupons sport acceptent aussi les chèques-vacances. La mise en application de la mesure proposée serait extrêmement compliquée. Mon avis est donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2 rectifié.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 6 vise à restreindre la liste des bénéficiaires du dispositif en abaissant à 2 SMIC le plafond du revenu pour bénéficier de chèques-vacances, au lieu des 3 SMIC proposés par l'Assemblée nationale par voie d'amendement. Je crains des effets de bord. Si l'on considère la grille des aides-soignants, on est largement en dessous des 2 SMIC, tandis que la différence est de 100 ou 200 euros pour les infirmiers ayant le plus d'ancienneté. Ne les excluons pas. De plus, seuls les jeunes médecins, dont la rémunération est comprise entre 2 et 3 SMIC, pourraient bénéficier du dispositif. En conséquence, je propose d'en rester à la proposition de l'Assemblée nationale, et je suis défavorable à l'amendement.

M. Martin Lévrier. – Certes, peu de personnels seraient concernés par l'effet de bord, mais un plafond de 3 SMIC n'est pas neutre. Quand bien même une infirmière percevrait cette rémunération, elle comprendrait que l'on préfère donner – même 100 euros – à ceux qui ont une rémunération moins élevée. Cet amendement est vraiment important : il importe d'envoyer un signal fort aux personnels percevant de petites rémunérations.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 6.

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 1^{er} Don de jours de congé sous forme de chèques-vacances			
M. LÉVRIER	3 rect.	Rétablissement de la possibilité de donner un jour de congé	Défavorable
Mme GUIDEZ	1 rect. <i>quater</i>	Extension du dispositif aux aidants familiaux et aux proches aidants	Défavorable
M. LÉVRIER	4	Amendement de coordination	Défavorable
M. LÉVRIER	5	Amendement de coordination	Défavorable
M. SAVIN	2 rect.	Don sous forme de coupons sport	Défavorable
M. LÉVRIER	6	Abaissement à 2 SMIC du plafond de revenu pour bénéficier de chèques-vacances dans le cadre du dispositif de dons	Défavorable

La réunion est close à 13 h 40.

Mercredi 17 juin 2020

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Proposition de loi portant création d'un fonds d'indemnisation des victimes du covid-19 - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Alain Milon, président. – Nous examinons la proposition de loi portant création d'un fonds d'indemnisation des victimes du covid-19.

Mme Corinne Féret, rapporteure. – Avant d'aborder l'examen de ce texte, il me revient de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution. Je considère que ce périmètre comprend des dispositions relatives : au champ des bénéficiaires du fonds d'indemnisation et aux critères d'éligibilité à une réparation de leurs préjudices ; à la nature des préjudices indemnisables et à la notion de seuil de gravité de ces préjudices ; à la gouvernance du fonds et aux modalités d'instruction des demandes d'indemnisation par le fonds ; à l'articulation de l'indemnisation par le fonds avec les procédures d'indemnisation de droit commun des maladies professionnelles par les régimes de sécurité sociale ; aux modalités de financement du fonds.

En revanche, ne me semblent pas présenter de lien, même indirect, avec le texte déposé, des amendements relatifs : aux conditions d'engagement ou d'exonération de la responsabilité des employeurs publics ou privés ou des autorités publiques dans la gestion de la crise sanitaire ; aux obligations des employeurs en matière de sécurité et de santé au travail.

L'engagement professionnel et bénévole de nombreux de nos concitoyens avant, pendant et après la phase aiguë de l'épidémie de covid-19 a suscité l'émotion et l'admiration de l'ensemble de la population. Dès le début de l'épidémie, les soignants et personnels d'établissements de santé et médico-sociaux se sont en effet mobilisés pour prendre en charge les malades et ont, à cette occasion, été exposés à un risque accru de contamination par le SARS-CoV-2, d'autant que des équipements de protection individuelle en quantité suffisante faisaient défaut.

Pendant le confinement, au-delà du soin, d'autres secteurs d'activité ont continué de fonctionner afin d'assurer la continuité de services essentiels à la vie de la nation, dont les premiers secours, les ambulanciers, les forces de sécurité, les personnels de l'éducation nationale et des crèches chargés d'accueillir les enfants de soignants, les services d'aide à domicile, les services de propreté et de salubrité publique, les salariés des pompes funèbres, les salariés de la grande distribution, des transports, de la logistique et de la livraison, du secteur postal ou encore les salariés des abattoirs...

La proposition de loi déposée par notre collègue Victoire Jasmin part du constat que ces nombreux travailleurs et bénévoles, qui ont poursuivi leur activité professionnelle ou associative pendant le confinement, ont également été exposés à un risque accru d'infection par le SARS-CoV-2. Certaines de ces personnes ont développé des formes graves de la covid-19 qui ont pu donner lieu, notamment à l'issue d'une hospitalisation dans un service de réanimation, à des séquelles invalidantes ou incapacitantes, telles que des atteintes respiratoires, neurologiques, cardiaques ou dermatologiques, ou ont pu conduire à des décès.

La reconnaissance de la covid-19 comme maladie professionnelle pour les seuls soignants annoncée par le ministre des solidarités et de la santé le 23 avril ne permet donc pas de reconnaître le service rendu à la nation par l'ensemble de ces travailleurs qui n'ont pu rester confinés. C'est pourquoi la proposition de loi entend instituer un fonds d'indemnisation des victimes de la covid-19 destiné à offrir une réparation intégrale de leur préjudice.

Cette initiative parlementaire, qui répond à des demandes de simplification des procédures d'indemnisation exprimées tant par les associations de victimes que par les organisations syndicales, n'est pas isolée. Deux propositions de loi tendant à permettre la réparation intégrale des préjudices subis par les victimes de la covid-19 ont en effet également été déposées à l'Assemblée nationale : l'une par les députés Les Républicains Daniel Fasquelle et Jean-Pierre Door, l'autre par les députés socialistes et apparentés Régis Juanico et Christian Hulin.

L'ensemble des auditions que j'ai conduites, y compris celles de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) et de la direction de la sécurité sociale, ont mis en lumière la nécessité d'instituer un processus d'indemnisation simplifié et équitable des travailleurs qui auraient été exposés à un risque accru de contamination pendant le confinement, au-delà des seuls personnels soignants.

J'ai bien entendu les réserves légitimes initialement exprimées par notre président. La création d'un fonds d'indemnisation des victimes d'une maladie infectieuse ayant très largement circulé dans la population, bien au-delà des seules situations professionnelles, serait en effet une première. De même, le principe d'une réparation intégrale des préjudices liés à une contamination par le SARS-CoV-2 peut sembler prématuré au regard de l'état encore très parcellaire des connaissances scientifiques sur ses effets à long terme sur la santé. Je m'attacherai donc à vous convaincre du caractère exceptionnel de ce dispositif et à démontrer qu'il est possible de le circonscrire dans son champ et son horizon temporel.

Si l'on s'en tient à l'exposé des motifs de la proposition de loi, le fonds a vocation à répondre à une situation exceptionnelle en indemnisant intégralement des personnes qui, pour assurer la continuité de services vitaux pour la nation, ont maintenu leur activité professionnelle ou bénévole en dehors de leur domicile et ont pu, dans ce cadre, être exposées à un risque accru de contamination, pendant une période où le reste de la population était appelé à demeurer confiné. Ce fonds est également censé garantir une simplicité d'accès à l'indemnisation, fondée sur des critères standardisés et objectivables afin de limiter autant que faire se peut les risques d'inégalité de traitement entre les victimes et donc de contentieux.

Or il est vrai que l'article 1^{er} de la proposition de loi ne reflète pas pleinement le lien entre la réparation intégrale des préjudices subis par les victimes de la covid-19 et le fait que celles-ci ont rendu un service à la nation dans des circonstances exceptionnelles. Par ailleurs, il fait peser sur la victime l'intégralité de la charge de la preuve de l'acquisition en milieu professionnel ou bénévole de sa contamination, les contacts réguliers avec des personnes ou objets contaminés étant matériellement impossibles à établir.

C'est pourquoi, afin de mieux définir les contours de la présomption de l'origine professionnelle ou en milieu bénévole de la contamination, je vous proposerai de circonscrire le champ des bénéficiaires à deux niveaux.

Tout d'abord, il apparaît nécessaire de définir les éléments qui permettront d'établir une présomption irréfragable de contamination en milieu professionnel ou bénévole,

dans le souci d'alléger la charge de la preuve pesant sur les victimes. Ces éléments reposeraont, d'une part, sur une liste d'activités professionnelles ou bénévoles ayant exposé à un risque accru de contamination et, d'autre part, sur des critères objectivables permettant de présumer avec une assurance raisonnable une contamination en milieu professionnel ou bénévole. Bien entendu cette liste ne saurait se limiter aux activités en milieu de soins et nous préciserons qu'elle devra tenir compte du maintien en activité de secteurs indispensables à la vie de la nation.

Ensuite, je vous proposerai de fixer une borne temporelle au risque d'exposition professionnelle ou bénévole à la contamination justifiant une indemnisation intégrale, afin de prendre acte du fait que, pendant la phase aiguë de l'épidémie, des personnes ont été plus exposées à un risque d'infection pour assurer la continuité de certains services que celles qui ont pu être maintenues à leur domicile. Cette période irait du début du confinement, soit le 16 mars 2020, à la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire, soit le 10 juillet 2020.

Cette borne temporelle ne s'appliquerait bien entendu pas aux personnes, notamment les soignants, qui auraient déjà obtenu la reconnaissance de leur contamination par le coronavirus par les voies de droit commun, que ce soit par le dispositif de reconnaissance automatique envisagé par le Gouvernement ou par la voie dérogatoire des comités régionaux de reconnaissance des maladies professionnelles (CRRMP). Ces personnes pourront ainsi prétendre à une réparation intégrale de leurs dommages au titre du fonds, quel que soit le moment présumé de leur contamination, puisque l'origine professionnelle de leur atteinte aura déjà été établie.

On peut bien entendu regretter l'adossement du fonds à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (Oniam) qui a plutôt vocation à réparer les dommages nés de dysfonctionnements de notre système de soins. Il aurait été préférable d'intégrer le fonds à la CNAM dont la branche concernant les accidents du travail et les maladies professionnelles (AT-MP) dispose d'une expertise solide en matière de reconnaissance de maladies professionnelles. Ce transfert d'établissement porteur n'est toutefois pas envisageable par voie d'amendement parlementaire, en raison de l'article 40 de la Constitution.

En revanche, je vous proposerai de veiller à ce que participent à la gouvernance du fonds, au niveau de son conseil de gestion, non seulement des représentants de l'État et des personnes qualifiées, mais également des représentants des partenaires sociaux siégeant à la commission AT-MP de la CNAM et des représentants des associations de victimes de la covid-19.

Enfin, il est bien entendu difficile à ce stade d'estimer le nombre de bénéficiaires potentiels du fonds et son coût. Nous ne disposons que de données parcellaires qui concernent essentiellement les personnels soignants hospitaliers et médicosociaux. Néanmoins, les modifications que je vous proposerai d'adopter à l'article 1^{er} sur le champ des bénéficiaires et les critères d'éligibilité devraient permettre d'en maîtriser le coût.

S'agissant du financement du fonds, la création d'une taxe additionnelle à la taxe « Gafam » sur les géants du numérique peut surprendre. Toutefois, sauf à créer une taxe complètement nouvelle, il n'apparaît pas illogique de faire contribuer un secteur numérique qui, au moins en partie, a pu bénéficier pendant le confinement d'un recours plus important au e-commerce, aux livraisons à domicile, aux paiements sans contact ou encore aux outils de visioconférence. La création d'une nouvelle taxe sur les contrats de prévoyance, fortement

critiqués pour leurs clauses restrictives pendant la crise sanitaire, aurait pu être envisagée, mais le risque existe qu'une telle taxe se répercute sur le montant des cotisations payées par les salariés adhérents et les employeurs.

Par ailleurs, asseoir le financement du fonds principalement sur une contribution de la branche AT-MP pourrait fragiliser encore plus la logique d'une branche assurantielle fondée sur la responsabilisation des employeurs dans la protection de leurs salariés, protection qui reste *a fortiori* difficile à garantir face à une maladie infectieuse qui a largement circulé dans la population générale bien au-delà des seules situations de travail.

En outre, l'exposition au virus d'agents de l'État et l'indemnisation des ayants droit de personnes décédées plaident pour une mobilisation de la solidarité nationale par un engagement financier de l'État. Dans ces conditions, je vous proposerai que le financement du fonds s'appuie également sur une contribution de l'État.

Au bénéfice de ces observations, j'invite donc la commission à adopter ce texte modifié par les amendements que je vous soumets.

Mme Michelle Gréaume. – Cette proposition de loi a le mérite de répondre aux attentes de toutes celles et ceux qui – soignants, mais aussi bénévoles, salariés du privé, fonctionnaires, indépendants ou autres – se sont mobilisés pendant l'épidémie, ont contracté la maladie et en portent des séquelles. Pour eux c'est la double peine : non seulement ils ont apporté leur aide aux autres, mais ils ont aussi été malades. C'est aussi la conséquence de l'austérité qui frappe notre système de santé depuis des décennies. Il est donc primordial de reconnaître le caractère professionnel de cette maladie pour récompenser leur dévouement et pour que justice soit faite. Nous voterons ce texte.

M. Gérard Dériot. – Malgré les aménagements de notre rapporteure, le dispositif continue à s'inscrire dans le cadre des maladies professionnelles. Or, celles-ci sont établies en fonction des risques encourus dans le cadre d'une activité économique définie. Si l'on s'engage dans cette voie, nous créons un précédent pour les prochaines épidémies qui frapperont notre pays. Il semble donc difficile de créer un tel fonds, à moins que l'État ne le décide et ne fixe les conditions d'indemnisation des personnes qui se sont engagées, soit dans le cadre de leur profession – mais dans ce cas une indemnisation est déjà prévue –, soit dans un cadre bénévole. L'assimilation à une maladie professionnelle me semble difficile à justifier, même si l'engagement des personnes qui se sont dévouées et qui en ont pâti doit être reconnu. D'où mes réserves sur ce texte.

M. Daniel Chasseing. – Si l'on peut comprendre la reconnaissance du caractère de maladie professionnelle pour les personnes en contact avec le public, cela semble plus délicat dans les autres cas. Pourriez-vous nous préciser les modalités de financement de ce fonds ?

Mme Michelle Meunier. – Sans surprise, mon groupe votera ce texte. Cette proposition de loi est juste, équilibrée et adaptée. La situation suffit à en montrer l'intérêt. Le financement proposé est judicieux, car le secteur du numérique n'a pas été affecté par la crise.

M. Olivier Henno. – Je salue le travail de notre rapporteure pour cadrer le dispositif. Il ne s'agit pas de remettre en cause la noblesse de l'intention en direction de tous celles et ceux qui ont été au front pendant l'épidémie, mais nous nous interrogeons sur

l'application de la notion de maladie professionnelle à une maladie contagieuse. Le sujet est complexe et explique nos réserves.

Mme Corinne Féret, rapporteure. – Mes amendements visent à encadrer le champ d'application de la proposition de loi et précisent le périmètre des bénéficiaires du fonds. Il s'agit d'une situation exceptionnelle liée à l'épidémie et au confinement. Certains ont pu rester chez eux et être moins exposés, tandis que d'autres ont dû maintenir leur activité en dehors de leur domicile pour assurer la continuité des services essentiels à la nation et ont été, dès lors, davantage exposés au risque de contamination, d'autant plus que les équipements de protection manquaient.

Le fonds ne se substitue pas au régime d'indemnisation des maladies professionnelles, mais plutôt le complète. Les deux mécanismes ne sont pas exclusifs l'un de l'autre. Il n'est par ailleurs pas nécessaire de bénéficier de la reconnaissance de maladie professionnelle pour être éligible au fonds. Le Gouvernement a déjà annoncé la reconnaissance du caractère de maladie professionnelle pour les soignants. D'autres professions ont fait la même demande. Quant à ceux qui ont été contaminés sans contact avec le public, ils n'entrent *a priori* pas dans le champ de cette proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Corinne Féret, rapporteure. – L'amendement COM-1 précise que l'accès au fonds sera automatique pour les personnes ayant déjà obtenu la reconnaissance d'une maladie professionnelle liée à une contamination par le virus de la covid-19.

M. Gérard Dériot. – Mais cette maladie n'apparaît pas dans les tableaux des maladies professionnelles annexés au code de la sécurité sociale...

Mme Corinne Féret, rapporteure. – Le Gouvernement a annoncé son intention de les modifier pour inscrire la covid-19 comme maladie professionnelle pour les soignants. Sinon, les CRRMP peuvent aussi, à titre dérogatoire, permettre de reconnaître une maladie professionnelle.

M. Gérard Dériot. – Cette démarche est dangereuse, car on risque d'être confronté au même problème à chaque épidémie. Pour les soignants, la maladie fait partie du risque lié à la profession. Il me semble vraiment difficile de qualifier une maladie contagieuse de maladie professionnelle.

Mme Corinne Féret, rapporteure. – Si le Gouvernement a annoncé la reconnaissance automatique de la covid-19 comme maladie professionnelle pour les soignants, il me semble plutôt réservé pour les autres professions.

Mme Michelle Gréaume. – De nombreuses personnes, des bénévoles, d'anciens médecins sont venus spontanément apporter leur concours pour aider. Je pense à tous ceux qui, comme les ambulanciers ou les personnels des pompes funèbres par exemple, n'avaient pas d'équipements de protection. Cette pandémie est exceptionnelle.

M. Gérard Dériot. – Espérons-le !

Mme Michelle Gréaume. – Il est peu probable que l'on connaisse un tel confinement tous les ans ! Nous devons rendre justice à toutes les personnes qui ont dû travailler, et sans équipements de protection, car ces derniers n'ont été distribués que dans un second temps. Il convient de reconnaître le caractère de maladie professionnelle pour tous ceux qui ont aidé.

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – Les auxiliaires de vie ou les aides ménagères, qui interviennent à domicile, sont-elles considérées comme des soignants ?

Mme Michelle Meunier. – Mme Gréaume a raison. Cette proposition de loi est juste au regard des annonces du Gouvernement à l'intention des soignants. Beaucoup d'autres professionnels sont intervenus et ont été en contact avec les malades : la justice voudrait que le caractère de maladie professionnelle soit aussi reconnu dans leur cas.

M. Yves Daudigny. – J'ai l'impression que le débat porte aussi sur le caractère exceptionnel de cette pandémie, qui n'est d'ailleurs pas terminée. Nous sortons à peine de deux mois de confinement. Cette épidémie a mis à bas l'économie mondiale, créant des centaines de milliers de chômeurs en France. Le caractère exceptionnel me paraît donc indiscutable. Or à situation exceptionnelle, mesures exceptionnelles !

M. Olivier Henno. – Nul ne conteste son caractère exceptionnel ! Simplement, en créant un lien entre maladie contagieuse et maladie professionnelle, on risque d'ouvrir un champ de contentieux considérable. Nul ne nie que certaines personnes ont dû travailler, en étant mal protégées, tandis que d'autres sont restées chez elles à cause du confinement.

M. Alain Milon, président. – Nous avons vécu une période de confinement exceptionnelle, provoquée par une épidémie sans précédent au XXI^e siècle. Le confinement était nécessaire. Certains de nos concitoyens ont dû, malgré tout, continuer à travailler. Si l'on reprend le terme de « justice », il faut voir où cette logique nous mène : dans la mesure où ceux qui ont travaillé l'ont fait sans protection, il faudrait alors condamner ceux qui devaient leur assurer cette protection...

Je rejoins les propos de MM. Henno et Dériot. Je vous propose de ne pas adopter les amendements, mais de conserver les articles dans leur rédaction initiale, afin que nous puissions avoir le débat en séance sur le texte.

Mme Corinne Féret, rapporteure. – Les auxiliaires de vie ou les aides ménagères pourraient bénéficier du fonds. Elles ont assuré un accompagnement et un soutien précieux auprès de bon nombre de personnes âgées ou handicapées qui étaient à domicile et non en établissement spécialisé. Le Gouvernement a annoncé la reconnaissance automatique de la covid-19 pour les personnels soignants. Une discussion est en cours pour définir le périmètre de cette reconnaissance, préciser notamment si elle inclut ceux qui interviennent à domicile, qui ne prodiguent pas nécessairement des soins médicaux mais fournissent un accompagnement indispensable pour les personnes aidées.

Pour lever les malentendus, mon amendement COM-1 précise de manière explicite, dans un souci de clarification, que l'accès au fonds serait automatique pour celles et ceux qui ont obtenu la reconnaissance du caractère professionnel de leur maladie. Mais, je le répète, les deux mécanismes sont indépendants. On peut bénéficier du fonds sans avoir obtenu la reconnaissance de maladie professionnelle. Inversement, cette dernière n'empêche pas

d'être éligible au fonds. Les deux dispositifs sont complémentaires et ne se substituent pas l'un à l'autre.

Mme Michelle Gréaume. – Nous nous abstiendrons sur les amendements.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

Mme Corinne Féret, rapporteure. – L'amendement COM-2 rectifié précise le champ des bénéficiaires et les critères d'éligibilité au fonds d'indemnisation de la covid-19.

L'amendement COM-2 rectifié n'est pas adopté.

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 2

Mme Corinne Féret, rapporteure. – L'amendement COM-3 prévoit l'adossement du fonds à l'Oniam et précise sa gouvernance.

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 3

Mme Corinne Féret, rapporteure. – L'amendement COM-4 clarifie la charge de la preuve pesant sur le demandeur pour l'accès à une indemnisation par le fonds.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté, non plus que l'amendement rédactionnel COM-5.

Mme Corinne Féret, rapporteure. – L'amendement COM-6 vise à faciliter les procédures d'indemnisation des personnes ayant déjà bénéficié d'une reconnaissance de leur contamination par le virus comme maladie professionnelle.

L'amendement COM-6 n'est pas adopté.

L'article 3 est adopté sans modification.

Article 4

L'amendement rédactionnel COM-7 n'est pas adopté.

L'article 4 est adopté sans modification

Article 5

L'article 5 est adopté sans modification.

Article 6

L'article 6 est adopté sans modification.

Article 7

Mme Corinne Féret, rapporteure. – L'amendement COM-8 prévoit la participation de l'État au financement du fonds.

L'amendement COM-8 n'est pas adopté.

Mme Corinne Féret, rapporteure. – L'amendement COM-9 concerne la contribution de la branche AT-MP au financement du fonds.

M. Gérard Dériot. – La branche AT-MP est alimentée par des contributions des employeurs et a pour vocation à financer les prestations versées, si nécessaire, à leurs salariés. Il est donc curieux de solliciter cette branche et d'en faire bénéficier des personnes à qui elle n'est pas destinée.

Mme Corinne Féret, rapporteure. – Certes, mais le texte prévoit aussi un financement de l'État et une mise à contribution des entreprises du secteur numérique.

L'amendement COM-9 n'est pas adopté.

L'article 7 est adopté sans modification.

Article 8

Mme Corinne Féret, rapporteure. – L'amendement COM-10 précise le contenu du certificat médical initial.

L'amendement COM-10 n'est pas adopté.

L'article 8 est adopté sans modification.

Article 9

L'article 9 est adopté sans modification.

Article 10

L'article 10 est adopté sans modification.

Intitulé de la proposition de loi

Mme Corinne Féret, rapporteure. – L'amendement COM-11 modifie l'intitulé de la proposition de loi : comme l'a rappelé l'Académie française, covid-19 est du genre féminin.

Mme Michelle Gréaume. – Dès lors qu'il s'agit d'une maladie, c'est féminin...

L'amendement COM-11 est adopté et l'intitulé de la proposition de loi est ainsi modifié.

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

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Critères d'éligibilité à une réparation intégrale des préjudices liés à une maladie consécutive à la covid-19			
Mme FÉRET, rapporteure	1	Accès au fonds pour les personnes ayant déjà obtenu la reconnaissance d'une maladie professionnelle liée à une contamination par le virus responsable de la covid-19	Rejeté
Mme FÉRET, rapporteure	2 rect.	Champ des bénéficiaires et critères d'éligibilité au fonds d'indemnisation des victimes de la covid-19	Rejeté
Article 2			
Création du fonds d'indemnisation des victimes de la covid-19			
Mme FÉRET, rapporteure	3	Adossement du fonds à l'Oniam et gouvernance du fonds	Rejeté
Article 3			
Procédure d'instruction des demandes d'indemnisation par le fonds			
Mme FÉRET, rapporteure	4	Clarification de la charge de la preuve pesant sur le demandeur pour l'accès à une indemnisation par le fonds	Rejeté
Mme FÉRET, rapporteure	5	Amendement rédactionnel et de précision	Rejeté
Mme FÉRET, rapporteure	6	Facilitation des procédures d'indemnisation des personnes ayant déjà bénéficié d'une reconnaissance de leur contamination par le virus comme maladie professionnelle	Rejeté
Article 4			
Délais de présentation d'une offre d'indemnisation par le fonds			
Mme FÉRET, rapporteure	7	Amendement rédactionnel	Rejeté
Article 7			
Modalités de financement du fonds			
Mme FÉRET, rapporteure	8	Participation de l'État au financement du fonds	Rejeté
Mme FÉRET, rapporteure	9	Contribution de la branche AT-MP au financement du fonds	Rejeté
Article 8			
Délai de dépôt des demandes d'indemnisation			
Mme FÉRET, rapporteure	10	Contenu du certificat médical initial	Rejeté
Proposition de loi portant création d'un fonds d'indemnisation des victimes du covid-19			
Mme FÉRET, rapporteure	11	Amendement rédactionnel	Adopté

Projet de loi organique relatif à la dette sociale et à l'autonomie - Projet de loi 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 (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 sera disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 12 h 30.

Jeudi 18 juin 2020

- Présidence de M. René-Paul Savary, vice-président -

La téléconférence est ouverte à 10 heures 30.

Projet de loi organique relatif à la dette sociale et à l'autonomie - Projet de loi relatif à la dette sociale et à l'autonomie – Audition de M. Rémi Pellet, professeur à l'Université de Paris et à Sciences Po Paris, spécialiste en droit financier public et social (en téléconférence)

M. René-Paul Savary, président. – Mes chers collègues, je vous prie tout d'abord d'excuser l'absence du président Milon, retenu dans son département.

J'ai le plaisir d'accueillir ce matin M. Rémi Pellet, professeur à la faculté de droit de l'Université de Paris et à Sciences Po Paris.

Monsieur Pellet, vous êtes spécialiste de droit financier public, de droit de la santé et de droit de la protection sociale. Les spécialistes des finances sociales sont rares ; certains contestent cette appellation même, ainsi que la singularité de cet objet au sein des finances publiques. Il est vrai que cette discipline est relativement jeune, le premier projet de loi de financement de la sécurité sociale ayant porté sur l'exercice 1997.

Nous vous entendons aujourd'hui sur une autre singularité : celle de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades).

Je rappelle qu'à sa création, en 1996, la Cades avait pour objectif de rembourser la dette accumulée par la sécurité sociale à l'échéance de 2009. La création d'un impôt dédié, la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), visait à rembourser non seulement les intérêts des emprunts, comme le fait l'État avec la charge de la dette, mais aussi le capital, conformément au principe suivant : les dépenses de la sécurité sociale étant des dépenses de fonctionnement, leur financement ne devait pas reposer sur les générations futures, mais bien sur ceux qui avaient exposé ces mêmes dépenses.

Je crois pouvoir dire sans risque que ces principes vertueux ont été mis en échec par l'incapacité de la sécurité sociale à revenir à l'équilibre entre deux crises. La Cades a donc été prolongée à plusieurs reprises, sans toutefois qu'aucun gouvernement ne se résolve à augmenter la CRDS à due concurrence. Cela fait maintenant vingt-quatre ans ; on peut dire

désormais que la dette a bel et bien été reportée sur une autre génération. Et les textes qui nous sont soumis aujourd’hui proposent une énième prolongation de la Cades, à l’heure où la dette publique s’apprête à dépasser 120 % de la richesse nationale.

En termes de finances publiques, la Cades a une vertu : les remboursements en capital ont pour effet comptable une diminution du déficit public présent, même s’il s’agit du remboursement de déficits passés. Faut-il y voir une raison de l’attachement du Gouvernement à la prolongation de la durée de vie de la Cades ?

Monsieur le professeur, nous souhaitons recueillir votre analyse sur cette singularité et sur les textes soumis aujourd’hui à l’examen du Parlement, qui prévoient d’ailleurs un élargissement du champ des lois de financement de la sécurité sociale.

M. Rémi Pellet, professeur à l’Université de Paris et à Sciences Po Paris, spécialiste en droit financier public et social. – J’examinerai, comme vous me le demandez, la spécificité de la dette sociale d’un point de vue universitaire, mais aussi en tenant compte de l’expérience qui fut la mienne à l’Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) et à la Cour des comptes.

Partons d’un constat : la Cades n’a pas d’équivalent dans le monde. Au Royaume-Uni et dans les pays où c’est l’État qui prend en charge directement le financement de la sécurité sociale, selon le modèle beveridgien, il est logique qu’il n’y ait pas de dette sociale à côté de la dette publique gérée par l’État, et qu’il y ait unité de gestion. En Allemagne, où les organismes de sécurité sociale ont une personnalité morale propre, il n’y a pas de Cades parce qu’il n’y a pas de dette, les régimes étant à l’équilibre. La France ayant adopté un système d’inspiration bismarckienne, mais ses caisses de sécurité sociale ayant accumulé une importante dette, elle s’est dotée d’une Cades, distincte de l’Agence France Trésor chargée de la gestion de la dette de l’État.

Bien qu’elle soit née un mois avant les lois de financement de la sécurité sociale, par l’ordonnance du 24 janvier 1996, la Cades peut trouver sa justification juridique dans la réforme constitutionnelle du 22 février 1996. La création des lois de financement de la sécurité sociale a en effet consacré au plus haut niveau de notre droit interne, le droit constitutionnel, la spécificité des finances sociales par rapport aux finances de l’État. Partant, il devenait logique de distinguer la dette sociale du reste de la dette publique.

Fondamentalement, qu’est-ce qui fait la spécificité des finances de la sécurité sociale par rapport à celles de l’État ? On pourrait, pour répondre à cette question, recourir à des arguments économiques, en considérant que les dépenses de la sécurité sociale ne sont que des dépenses de transfert, alors que l’État prend en charge des dépenses d’investissement et de fonctionnement. Mais il me semble important de faire valoir d’abord un argument juridique.

Dans le système budgétaire de l’État s’applique le principe d’universalité, qui se traduit par le principe de non-affectation d’une recette particulière à une dépense particulière parce qu’il n’y a pas de lien de nature entre un impôt spécifique et une dépense spécifique. Or la sécurité sociale est fondée sur le principe exactement inverse d’affectation d’une recette à une dépense, inspiré du droit des assurances : une cotisation ou une prime particulière doit servir à financer la couverture d’un risque particulier. Comme il existe plusieurs risques de nature différente, ceux que l’on a historiquement distingués, vieillesse, maladie, accidents du travail, famille, auxquels on propose aujourd’hui d’ajouter un cinquième, il existait autant de

cotisations différentes. Et le produit de chacune de ces cotisations est affecté au financement d'un risque particulier. C'est ce principe qui est désigné sous le terme de « branches », introduit tardivement dans le code de la sécurité sociale par imitation du code des assurances.

Or, point capital, ce principe d'affectation a été appliqué lorsque le législateur a fiscalisé la sécurité sociale. Ainsi, le produit de la contribution sociale généralisée (CSG), qui, selon le Conseil constitutionnel, appartient à la catégorie des impositions de toutes natures visée à l'article 34 de la Constitution, a été affecté à certaines branches particulières choisies pour leur caractère de solidarité nationale. Le même principe a été appliqué à la Cades, puisque la CRDS lui a été affectée, alors qu'il n'existe aucun impôt directement affecté au financement de la dette de l'État.

Autre point capital : la fiscalisation de la sécurité sociale a été sélective, fondée sur une distinction opérée au sein des dépenses de sécurité sociale selon leur nature. Les prestations, pensions de retraite, indemnités journalières (IJ) de l'assurance maladie, qui représentent une forme de salaire différé auraient dû rester financées par des cotisations sociales assises sur le revenu professionnel et proportionnelles à ce revenu ; tel était le cas jusqu'aux dernières – funestes – réformes. En revanche, les dépenses sociales qui sont devenues des prestations de solidarité, par exemple le remboursement des soins de l'assurance maladie, doivent être financées par des impôts frappant tous les revenus, car il est socialement injuste de ne faire peser que sur les salaires la charge de prestations sans rapport avec eux. Cette distinction a été opérée successivement au sein de l'assurance chômage, de l'assurance vieillesse et de la branche maladie, les IJ devant à l'origine rester financées par une cotisation sociale de 0,75 % des salaires, tandis que les prestations en nature devaient l'être par la CSG. Quant aux prestations familiales, elles furent aussi fiscalisées, leur conception évoluant. Conçues à l'origine comme une forme de sursalaire à la charge des employeurs, elles sont devenues un instrument de redistribution des revenus dans une logique de solidarité nationale, ce qui justifiait qu'elles fussent elles aussi financées par l'impôt plutôt que par des cotisations.

Or ce principe a été également appliqué à la Cades lors de sa création. En 1996, la Cades a repris à sa charge une dette qui provenait essentiellement de la branche maladie de la sécurité sociale, dont 95 % des dépenses sont des remboursements de soins. Il était donc logique qu'un excès de dépenses maladie « de solidarité » fût refinancé par la CRDS, impôt de solidarité conçu comme la CSG, avec simplement, à l'origine, une assiette un peu plus large.

Reste une question : pourquoi l'État n'a-t-il pas pris à sa charge le remboursement de la dette sociale, puisqu'il finance lui aussi des dépenses de solidarité, le revenu de solidarité active (RSA) par exemple ? L'idée qui a prévalu à l'époque repose sur une distinction économique : les dépenses d'investissement peuvent être financées par l'emprunt, car elles se traduisent par un enrichissement du patrimoine public, qu'il est normal que les générations futures contribuent à financer, puisqu'elles en bénéficieront elles aussi. En revanche, la dette sociale originelle, celle de l'assurance maladie, résultait, elle, d'un excès de dépenses de transfert qui ne bénéficiait qu'aux générations de l'époque. Il ne fallait donc pas transmettre la charge de cette dette aux générations futures, qui auraient, elles aussi, à financer leurs propres soins. C'est pourquoi il fallait amortir la dette sociale, c'est-à-dire rembourser non seulement les intérêts, mais aussi le capital, pour éteindre définitivement cette dette.

La dette de l'État est gérée tout différemment : il n'y a pas d'impôt affecté à son remboursement, et il n'y a pas amortissement, car elle est traitée comme si elle était éternelle. Pourquoi cette distinction de traitement ? Parce qu'en France – tel n'est pas le cas en

Allemagne –, on considère qu'il n'est pas possible de distinguer au sein du budget de l'État entre les dépenses d'investissement, financables par l'emprunt, et les dépenses de transfert et de fonctionnement, qui ne doivent être financées que par des recettes définitives, non remboursables. Au soutien de cette logique franco-française, on donne toujours l'exemple des dépenses de l'éducation nationale : sur le plan économique, le traitement des professeurs doit être considéré comme une dépense d'investissement, et non de fonctionnement ; l'éducation permet en effet d'accroître le capital intellectuel de la Nation, et il est normal que les jeunes qui en bénéficient paient la dette publique qui a servi à les former. Ainsi, selon ce type de raisonnement, la dette de l'État n'a pas à être amortie : elle doit être gérée comme si elle était éternelle. Au sein du budget de l'État, on n'inscrit donc que la charge des intérêts, car ils représentent, eux, des dépenses définitives sans contrepartie.

En répondant à vos questions, j'aurai peut-être l'occasion d'expliquer pourquoi je pense que ces beaux principes économiques et juridiques ont été remis en cause ces dernières années au point de rendre totalement incohérent le système de financement de la protection sociale.

Mais, pour conclure ce propos introductif, je m'en tiendrai à la seule question de la gestion de la dette sociale par l'Acoss et la Cades.

Les pouvoirs publics ont autorisé de longue date l'Acoss à emprunter pour couvrir non pas des besoins de trésorerie, mais des besoins de financement. Cette pratique viole les statuts de l'agence, dont je rappelle que l'article L. 225-1 du code de la sécurité sociale lui assigne une mission particulière, celle « d'assurer la gestion commune de la trésorerie des différentes branches du régime général », et non pas la gestion d'un déficit de financement.

Par ailleurs, il y eut aussi violation de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, qui dispose que « la loi de financement de la sécurité sociale adoptée tous les ans arrête la liste des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement habilités à recourir à des ressources non permanentes, ainsi que les limites dans lesquelles leurs besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources » – il est bien question de « besoins de trésorerie », et non de besoins de financement.

Malheureusement, le Conseil constitutionnel n'a pas censuré les lois de financement de la sécurité sociale qui autorisaient l'Acoss à emprunter pour couvrir non pas des besoins de trésorerie, c'est-à-dire des déficits infra-annuels, mais des déficits de financement, c'est-à-dire structurels. La Cour des comptes n'a dénoncé le procédé que tardivement, en 2014, réitérant cette critique en 2017 ; je l'avais, pour ma part, formulée publiquement dès 1999, lorsque j'étais encore rapporteur à la Cour des comptes.

L'accumulation d'emprunts à long terme au niveau de l'Acoss ne pouvant pas durer, la Cades a été rouverte plusieurs fois : le législateur lui a transféré de la dette en allongeant la durée de perception de la CRDS. Puis, lorsque ce procédé a été interdit à la suite de la réforme voulue par le Premier ministre Raffarin, le transfert de dette s'est accompagné d'un transfert de recettes ; mais ces recettes provenaient d'organismes de la sécurité sociale, en particulier le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui ont pâti à leur tour d'un manque de recettes et, par conséquent, d'un déficit – nouvel avatar de la politique du sapeur Camember. La Cades se retrouve ainsi avec deux recettes : la CRDS, d'une part, et, d'autre part, un morceau de CSG.

Ces procédés sont évidemment contraires à l'objectif du constituant de 1996. Cette année, du fait de la crise économique née de la pandémie et de sa gestion par les pouvoirs publics, autrement dit le confinement, les recettes de la sécurité sociale se sont effondrées. En conséquence, par décret du 20 mai 2020, l'Acoss a été autorisée à emprunter jusqu'à 90 milliards d'euros. Ces sommes doivent être évidemment transférées, l'Acoss ne pouvant durablement les porter. Précisément, le projet de loi sur lequel vous me consultez prévoit le transfert de cette dette à la Cades, la période d'amortissement étant prolongée jusqu'en 2033, ce qui rend nécessaire la modification de la loi organique, et donc la dénaturation de la Cades.

Pourquoi les pouvoirs publics ne choisissent-ils pas de transférer la dette à l'État, alors qu'un tel choix serait source d'économies, l'Agence France Trésor pouvant emprunter à un taux plus faible que la Cades – l'écart de taux varie, selon un député de l'opposition, énarrage de formation, entre 0,1 et 0,3 point ? Ce même député explique que le Gouvernement refuse de transférer cette « dette Covid » à la charge de l'État parce qu'il souhaite « réduire les marges de manœuvre de la sécurité sociale » : la stratégie du Gouvernement consisterait à pousser à une baisse des dépenses sociales en faisant ressortir l'importance de la dette mise à la charge des générations futures.

Pour ma part, j'avancerai une hypothèse différente : le ministère des finances souhaite que la Cades perdure afin que la CRDS soit maintenue. Si la dette sociale n'était pas alourdie de la dette Covid, le reliquat serait remboursé rapidement et la CRDS devrait alors être supprimée, car elle ne pourrait pas être réorientée, en application du principe de nécessité de l'impôt. La CRDS ayant été créée pour amortir la dette sociale, à défaut d'une telle dette, il n'y aurait plus besoin d'impôt. Or il me semble que Bercy n'aimerait pas voir disparaître cet impôt qui possède, à ses yeux, toutes les vertus : une assiette très large et un taux faible et proportionnel, c'est-à-dire, très exactement, le contraire de l'impôt sur le revenu. La disparition d'un tel impôt serait une catastrophe pour Bercy, qui aurait beaucoup de mal, par la suite, à justifier sa recréation s'il fallait financer à nouveau une dette sociale. Si le Gouvernement ne souhaite pas transférer la dette Covid à l'État, c'est donc parce qu'il veut faire perdurer la CRDS comme un impôt éternel, alors même que cette contribution avait été conçue comme un impôt provisoire destiné à amortir, c'est-à-dire à éteindre définitivement, la dette sociale mise à la charge d'un établissement *ad hoc*, la Cades.

M. René-Paul Savary, président. – De quel député citiez-vous les propos ?

M. Rémi Pellet. – Je citais M. Boris Vallaud.

M. Jean-Marie Vanlerenberghé, rapporteur général. – Merci, monsieur le professeur, pour cet excellent cours. Votre expérience nous permet de pénétrer les tréfonds de ce qu'est la Cades.

Le Gouvernement nous propose que la Cades prenne en charge l'amortissement d'un tiers de la dette hospitalière, soit 13 milliards d'euros. Cette dette se distinguerait fortement du reste de la dette portée par la Cades : il s'agirait en l'espèce, pour l'essentiel, d'investissements immobiliers dans les hôpitaux. Considérez-vous qu'un tel transfert se justifie néanmoins, ou qu'il serait plus légitime que ce soit l'État qui porte cette dette ?

Concernant la création d'une cinquième branche de sécurité sociale, prévue dans ce projet de loi organique, le « cinquième risque », qui n'est pas précisément nommé, est lié à la perte d'autonomie. Le projet de loi prévoit également un financement partiel de cette

branche par un transfert, à partir de 2024, d'une fraction de CSG de 2,3 milliards d'euros actuellement affectée à la Cades. Vous semble-t-il opportun de procéder à un tel transfert, et à une telle échéance ?

Troisième question : les effets économiques de la crise actuelle seront peut-être derrière nous en 2024, mais ne faut-il pas assurer le respect du principe d'équilibre des finances de la sécurité sociale par l'instauration d'une règle d'or au niveau organique, comme en Allemagne ?

Quatrièmement, ne pensez-vous pas qu'un choc de simplification s'impose dans le financement des branches ? Le système des recettes affectées est devenu une tuyauterie affreusement compliquée, entre CSG, TVA, cotisations, taxes diverses. Au fil des ans, l'accumulation de besoins de financement supplémentaires a abouti à un véritable patchwork.

M. Rémi Pellet. – Avant de vous répondre, je tiens à préciser que je n'ai aucun engagement politique. Mes propos sont inspirés par le souci de l'intérêt général et par l'analyse que je fais des finances sociales depuis trente ans, et non par une quelconque préoccupation politique. Mes réponses sont donc des réponses de conviction, les réponses d'un technicien : elles ne sont pas orientées.

Vous avez raison, la dette hospitalière a servi à financer des investissements ; or la Cades n'a pas été conçue pour cela, mais pour amortir les déficits de financement de la branche maladie, les dépenses de l'assurance maladie étant des dépenses de transfert. La mise à la charge de la Cades de ces sommes aurait pour effet de modifier la nature de cette caisse ; elle est donc critiquable.

Je la critiquerai aussi, pour ma part, d'un autre point de vue. En 1945 a été posé le principe suivant : l'assurance maladie devait prendre en charge les dépenses de santé de ville et les dépenses hospitalières. Elle a été dotée d'un pouvoir de négociation avec les syndicats des professions libérales de santé pour convenir des tarifs ; certes, ces conventions font l'objet d'un agrément ministériel, mais au moins l'assurance maladie a-t-elle, en la matière, une marge de manœuvre. Le financement des hôpitaux, en revanche, lui échappe complètement. Depuis 1945, les hôpitaux sont des établissements publics dont les agents sont des agents publics, des fonctionnaires pour la plupart et, pour ce qui est des praticiens, des contractuels de droit public régis par un statut particulier. Comme plus de 70 % de la dépense hospitalière est de la dépense de personnel, l'assurance maladie n'a donc pas son mot à dire.

Et la situation a été aggravée avec la création des agences régionales de santé (ARS) : c'est le directeur de l'ARS – le préfet sanitaire –, révocable *ad nutum* en conseil des ministres, qui est en charge de l'attribution des crédits aux hôpitaux, l'assurance maladie n'ayant qu'un droit de consultation pour faire valoir son point de vue. Comme, d'abord, l'assurance maladie n'a pas son mot à dire dans la gestion de ces crédits, je ne vois pas pour quelle raison on attribuerait à la Cades la responsabilité du remboursement de la dette des hôpitaux. Il pourrait en être autrement si l'on appliquait une réforme pour laquelle je milite depuis longtemps, c'est-à-dire si l'assurance maladie avait, comme avec les professions libérales de santé, un droit de négociation direct avec les hôpitaux. Cette réforme serait justifiée puisque l'assurance maladie prend en charge plus de 90 % de la dépense hospitalière.

Si l'assurance maladie avait un tel pouvoir de négociation direct avec les hôpitaux, on pourrait comprendre qu'un excès de dépenses d'investissement soit repris dans le cadre de la Cades. Comme c'est l'État qui décide de tout, c'est à lui de reprendre la dette des

hôpitaux, dont je rappelle qu'ils ont leur compte ouvert au Trésor public, alors même que la sécurité sociale a un circuit financier propre, la Caisse des dépôts et consignations lui servant de banquier, et l'Acoss de trésorier. J'avais constaté, il y a quelques années, que les hôpitaux, malgré leur déficit, avaient un encours moyen de trésorerie de plusieurs milliards d'euros. Je trouvais un peu bizarre un tel excédent déposé dans les comptes de l'État alors que cet excédent vient, pour l'essentiel, de l'assurance maladie. Je préconise donc que les hôpitaux soient raccordés à la même banque que celle de l'assurance maladie, la Caisse des dépôts et consignations. Je signale au passage que la Cour des comptes avait repris cette proposition et que le ministre des finances de l'époque, Dominique Strauss-Kahn, avait validé une telle réforme.

Vous m'interrogez sur la création d'une cinquième branche et sur le mode de financement d'une telle assurance contre le risque dépendance. Il est prévu une nouvelle opération du sapeur Camember : après qu'on a alimenté la Cades par un peu de CSG prise au FSV, qui s'est trouvé en déficit, on lui retirerait ce bout de CSG pour l'affecter au financement de la dépendance ; la Cades se trouvant alors en déficit de recettes, on allongerait la durée d'amortissement de la dette. Cette opération conduirait à remettre en cause le principe vertueux qui avait été consacré au moment de la réforme voulue par le Premier ministre Raffarin. Cette idée me paraît néfaste ; sa concrétisation reviendrait à rendre éternelle une dette qui était censée être amortie rapidement.

Cette cinquième branche me semble en effet poser un problème de financement ; ce problème ne peut être réglé que par un impôt national permettant une mutualisation des risques. Les départements pourraient conserver une fonction de gestion des crédits, mais il faut en finir avec le système actuel, qui est baroque et financièrement absurde : une caisse nationale, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), reçoit une partie des fonds ; les départements complètent ces fonds par des ressources propres pour financer des prestations qui sont déterminées sur le plan national. Cette situation me paraît abracadabrant, comme aurait dit un Président de la République ; il faut un financement national qui permette une mutualisation et une péréquation.

D'où viendraient ces fonds ? Cela justifierait-il la création d'une nouvelle branche ? Pour ma part, je n'en vois pas la raison, sinon d'affichage politique. En réalité, ce risque est essentiellement pris en charge par l'assurance maladie : les dépenses de dépendance sont en grande partie des dépenses de soins. Quant aux crédits correspondant aux dépenses d'accompagnement et d'hébergement, ils pourraient très bien être transférés de la branche vieillesse ou de la branche famille vers l'assurance maladie. Je ne vois donc pas la nécessité de créer une nouvelle branche. Je vois bien, en revanche, quel est l'intérêt de ceux qui gèrent la CNSA à faire perdurer cet établissement – c'est humain. Je suis, pour ma part, pour supprimer la CNSA et laisser les départements, en collaboration avec l'assurance maladie, gérer l'attribution des fonds.

Pour répondre à la troisième question relative aux effets économiques de la crise : faut-il adopter une règle d'or ? Assurément ! En réalité, cette règle d'or existe : c'est la loi organique du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, modifiée par la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Ce texte prévoit que le législateur peut autoriser un régime à recourir à des ressources non permanentes – l'emprunt –, mais uniquement pour satisfaire des besoins de trésorerie, non pour couvrir des besoins de financement. Un besoin de trésorerie est lié au décalage, dans une même année, entre le rythme des recettes et celui des dépenses ; il s'agit donc d'une simple avance de trésorerie, le régime doit être à l'équilibre à la fin de l'année.

Cette disposition a été violée, parce qu'on a autorisé l'Acoss à recourir à des montants allant au-delà de ses besoins de trésorerie pour couvrir des besoins de financement ; quand ces emprunts deviennent trop importants, l'Acoss ne peut plus les porter, il faut les transférer à la Cades.

J'en reviens donc à mon point de vue de 1999, repris en 2014 puis en 2017 par la Cour des comptes : n'autorisons l'Acoss à recourir à l'emprunt que pour satisfaire des besoins de trésorerie.

Cela posé, quelle règle de gestion adopter en cas de crise exceptionnelle, comme celle que nous vivons ? Le confinement a conduit à l'arrêt de l'activité ; le déficit de la sécurité sociale de 52 milliards d'euros est lié, non à un excès de dépenses de santé – le surcroît de dépenses hospitalières liées au coronavirus a été compensé par les économies de dépenses pour la médecine de ville –, mais à un déficit de recettes. Or, à l'origine de ce déficit, se trouve l'État – je ne lui en fais pas grief –, donc c'est à lui de prendre en charge cette dette.

Sans doute, pour continuer de verser les cotisations sociales, on pouvait autoriser l'Acoss à emprunter 52 milliards d'euros, mais c'était dangereux, car les marchés auraient pu s'inquiéter d'un emprunt de ce montant de la part d'un établissement public. L'État aurait pu emprunter à sa place, car l'Agence France Trésor (AFT) emprunte à des conditions très favorables, pour des montants très importants.

Par conséquent, la règle d'or pour la sécurité sociale, oui, mais elle existe déjà ; appliquons-la donc strictement, selon les recommandations réitérées de la Cour des comptes.

Quatrième et dernier point : le choc de simplification ; vous ne pouviez pas me faire plus plaisir qu'avec cette question. J'ai proposé une simplification ; je vais tenter de vous l'expliquer aussi clairement que possible.

La sécurité sociale a été conçue comme une assurance du revenu professionnel : on cotisait en proportion de son revenu pour financer un salaire différé. Le meilleur exemple réside dans les cotisations d'assurance vieillesse : on cotise, pendant sa période d'activité, en proportion de son revenu et, si l'on est vivant à l'âge auquel on ne peut plus travailler, l'assurance vieillesse nous verse un substitut de salaire proportionné au salaire perdu.

Les autres branches ont été conçues comme l'assurance vieillesse. On concevait, à l'origine, l'assurance maladie comme une assurance du revenu professionnel que l'on risquait de perdre à cause de la maladie ; quand on tombe malade, on cesse de travailler et l'on perd son revenu. D'où la nécessité d'un revenu de substitution : les indemnités journalières. Le financement de l'assurance maladie repose donc sur des cotisations assises sur le revenu professionnel, qui donnent droit à des prestations proportionnées à ce revenu. Il y a un autre type de dépenses de santé, le paiement des soins, mais, initialement, ces soins étaient pris en charge gratuitement par les hôpitaux ou, pour les plus riches, par leur propre revenu. Surtout, on a considéré qu'il s'agissait également de dépenses du revenu professionnel : quand je paie pour mes soins, je dépense une partie de mon revenu professionnel. Ainsi, en 1945, il y avait un financement exclusif de l'assurance maladie par des cotisations assises sur le revenu professionnel.

Or la nature des risques a changé ; l'assurance maladie n'est plus, aujourd'hui, pour l'essentiel, une assurance du revenu professionnel, car 95 % des dépenses d'assurance

maladie sont des remboursements de soins. Il a donc paru injuste de financer ces soins sur le seul revenu professionnel, alors que le coût des soins varie non pas selon le revenu de la personne, mais selon son état de santé. Par conséquent, on a fiscalisé l'assurance maladie, comme on l'avait fait pour la branche famille.

On a opéré pareille distinction pour la branche vieillesse : ceux qui peuvent travailler sans être affectés par le chômage paient des cotisations et touchent une pension proportionnée au revenu d'activité ; pour ceux dont la carrière est heurtée parce qu'ils connaissent le chômage, il faut un minimum vieillesse, financé par la solidarité nationale. Ainsi, le gouvernement d'Édouard Balladur a instauré la CSG, destinée à financer le FSV, qui prend en charge ce minimum vieillesse. On a également appliquée cette distinction dans la protection contre le chômage : c'est une assurance du revenu professionnel, puis, en fin de droits, s'y substituent une prestation forfaitaire puis une prestation de solidarité nationale, le RSA.

Cette distinction entre l'assurance du revenu professionnel et la solidarité nationale a guidé le législateur pendant trente ans, quelle que soit la majorité, et c'était très heureux, mais elle a été remise en cause par des réformes récentes. Ainsi, le Président de la République a voulu que l'assurance chômage fût financée par la CSG. On aboutit à une situation aberrante, dans laquelle des prestations proportionnées au revenu professionnel, qui peuvent dépasser 4 500 euros par mois, sont financées par la CSG, qui pèse également sur les retraités à partir de 1 000 euros de revenu. Cela me paraît abracadabrant ; on ne peut financer une prestation proportionnée au revenu professionnel par un impôt de solidarité nationale, la CSG.

On a commis la même erreur pour les cotisations salariales de maladie, servant en principe à financer les indemnités journalières. Pour le financement de l'assurance maladie, on avait voulu qu'un impôt de solidarité nationale finance les dépenses de prestations de soins – c'était tout à fait logique, c'était l'objet de la réforme Jospin, tout à fait bienvenue – et on avait donc maintenu une cotisation de 0,75 % sur les salaires destinée à financer les indemnités journalières. Cette distinction a été remise en cause par la suppression de cette cotisation de 0,75 %. Désormais, les prestations de l'assurance maladie réservées aux salariés – les indemnités journalières – sont financées non plus par les cotisations salariales, mais par de la CSG et de la TVA, des prélèvements de solidarité nationale. C'est aberrant.

Pour mettre un terme à cette aberration et pour simplifier la tuyauterie incompréhensible pour les parlementaires – on ne peut pas comprendre ces bricolages successifs si l'on n'est pas spécialiste et, même quand on le devient, on perd parfois pied –, il faudrait adopter le principe suivant : remettre en cause le principe d'affectation de la recette à la dépense pour les dépenses sociales de solidarité nationale et ne le conserver que pour les dépenses sociales d'assurance du revenu professionnel.

Ainsi, l'assurance vieillesse de base et complémentaire – prestations proportionnées au revenu professionnel – doit être financée par des cotisations exclusivement assises sur le revenu professionnel. De même, les indemnités journalières doivent être financées par des cotisations proportionnées au salaire. Il en va de même avec l'assurance chômage : les prestations réservées aux salariés qui se retrouvent au chômage doivent être financées par des cotisations proportionnelles au revenu professionnel. La logique de l'affectation de la recette à la dépense garde, dans ce cas, toute sa pertinence et il faut la conserver.

En revanche, les prestations de solidarité nationale – minimum vieillesse, financé par le FSV, dépenses en nature de l'assurance maladie, prestations familiales, qui sont forfaitaires et autres prestations de solidarité nationale – doivent être financées par l'impôt, avec une assiette la plus large possible, sans affecter un morceau d'un impôt particulier à une branche en particulier. Il faut globaliser les dépenses de solidarité nationale, puis affecter les crédits, comme dans le budget de l'État, aux différentes dépenses de solidarité nationale.

En effet, il faut appliquer le principe de non-affectation, qui s'applique pour l'État, à la protection sociale, sans quoi perdurera ce système absurde d'affectation de morceaux d'impôt – TVA, CSG ou autres – à des dépenses de solidarité. Ces réaffectations n'ont aucun sens ; il faut globaliser les crédits. Vous, parlementaires, devez choisir les impôts de solidarité que vous souhaitez, faire masse de cette somme puis décider comment les attribuer aux branches. Cela permettrait de conserver le système des objectifs nationaux de dépenses, comme l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) ; on pourrait tout à fait en imaginer un pour la vieillesse et pour la famille.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Ces réponses précises et complètes font mon bonheur. Elles permettront d'enrichir notre rapport et de susciter un débat.

M. Jean-Noël Cardoux. – Votre intervention revient aux fondamentaux de la création de la sécurité sociale : cotiser en fonction de ses ressources et percevoir des prestations en fonction de ses besoins. La société a évolué, mais nous sommes là au cœur du problème. Nous devons articuler des propositions en ce sens.

Quand il était rapporteur général de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, l'actuel ministre des solidarités souhaitait que le financement de la dépendance soit assuré, après l'extinction de la Cades en 2024, par la CRDS. Le Gouvernement comptait sur la croissance pour effacer, au moment de l'extinction de la Cades, la dette résiduelle de l'Acoss, estimée entre 40 et 50 milliards d'euros quand nous avons entendu Gérald Darmanin, en novembre dernier ; nous préconisons, pour notre part, de retrouver une source de financement pour la Cades.

Vous avez indiqué que les taux auxquels emprunte AFT sur les marchés financiers sont plus favorables de 0,1 à 0,3 point par rapport à ce que peut obtenir la Cades. Or, le président de celle-ci nous a indiqué, en audition, que le transfert à l'État de la dette liée à la Covid n'avait pas de sens, car la Cades jouit, grâce à sa notoriété, de conditions d'emprunt très favorables sur les marchés. Confirmez-vous donc cette différence de taux, favorable à l'État, entre l'AFT et la Cades ? Que pensez-vous de l'évolution des taux d'intérêt et de l'incidence, pour l'équilibre de la Cades, d'une augmentation significative des taux ?

M. Rémi Pellet. – Sur les taux, j'ai pris la précaution de citer ma source. Je ne peux en garantir la véracité, mais cela me paraît logique : si la Cades a une telle qualité de signature sur les marchés, c'est qu'elle jouit de la garantie de l'État. Que le responsable de la gestion de la Cades vante son établissement, c'est normal, mais cet établissement a toujours été admirablement géré parce qu'il bénéficie de la garantie de l'État. Je ne vois pas comment la Cades, garantie par l'État, pourrait emprunter à de meilleurs taux, sauf à ce qu'il y ait une particularité que j'ignore.

En outre, sous le premier mandat du président de la Cades, Jean-Louis Rey, cet établissement a été accolé à AFT. Par conséquent, selon mon point de vue, la Cades n'est

aujourd'hui rien d'autre qu'une coquille vide ; c'est l'administration des finances, les spécialités d'AFT, qui la gèrent et on a maintenu, pour des raisons d'optique, l'existence de cette caisse. Il m'étonnerait beaucoup que les gestionnaires d'AFT aient, pour l'État, des conditions de refinancement inférieures à celles qu'ils obtiennent pour gérer la Cades. C'est un trompe-l'œil juridique.

En ce qui concerne l'évolution des taux, personne ne peut la prévoir. J'ai évoqué, dans un article récent, le refinancement des États grâce au soutien des banques centrales. Tant que celles-ci rachètent la dette publique – cela constitue d'ailleurs une monétisation de la dette publique parfaitement contraire, de mon point de vue, aux traités européens –, on a une garantie et les investisseurs, qui sont tenus d'avoir dans leur portefeuille, pour des raisons prudentielles, des titres d'État, continueront de prêter aux États, en les payant, puisque les taux sont négatifs ; c'est comme s'ils mettaient de l'argent au coffre-fort.

Si les taux devaient remonter, ne serait-ce que sous l'effet de l'inflation, cela aurait des effets considérables sur le coût de la dette publique en général et de la dette sociale en particulier. Cela dit, comme on décide de reporter le remboursement de cette dette et de prolonger le prélèvement, rien n'interdirait de recommencer l'opération.

Je me suis livré à une étude historique sur les différentes caisses d'amortissement, en France et en Angleterre, puisque c'est dans ce pays que la notion a été inventée. En 1926, nous en avons créé une, en modifiant une des lois constitutionnelles de la III^e République pour lui donner un statut constitutionnel. Cela n'a pas empêché que cette caisse d'amortissement serve à tout autre chose que ce pour quoi elle avait été fondée : amortir. Au lieu d'éteindre la dette, on lui a affecté une nouvelle charge et, *in fine*, on a récupéré les crédits de cette caisse. Il y a une sorte de malédiction des caisses d'amortissement, qui ne servent jamais à ce pour quoi elles sont créées.

On pensait que la Cades allait faire exception ; on était proche du but, il restait peu de milliards à amortir. On, aurait pu constater ce fait inouï, inédit dans l'histoire de nos pays : l'amortissement d'une dette par une caisse destinée à cela. Le projet de loi qui vous est proposé s'inscrit dans la continuité historique, mais ce n'est pas à l'honneur des gestionnaires.

M. René-Paul Savary, président. – Cela transforme ainsi une dette sociale en une dette éternelle. En outre, on veut reprendre, au travers du projet de loi, l'amortissement de la dette des hôpitaux comme justification : comme on réamortit la dette, on peut se permettre de prendre jusqu'à 13 milliards à la dette des hôpitaux ce qui signifie, pour caricaturer, qu'avec une recette, on fait deux dépenses.

Vos propos sur la CNSA et sur les ARS sont décoiffants, mais vous n'avez pas abordé la question du Fonds de réserve pour les retraites (FRR), dont on envisage de prélever les réserves, destinées à se prémunir contre les aléas démographiques ou économiques pour les pensions, afin de rembourser la dette sociale ou d'abonder une nouvelle branche. Qu'en pensez-vous ?

Pensez-vous qu'il faille élargir le périmètre des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour y inclure l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic) et les retraites complémentaires ?

M. Rémi Pellet. – J'ai proposé de longue date d'étendre le périmètre des LFSS aux régimes complémentaires de retraite et à l'assurance chômage. La Cour des comptes a

repris cette idée. Cela se justifie totalement ; je le rappelle dans un article à paraître dans le numéro de la revue Droit social de juillet prochain. Il est normal que ces régimes entrent dans le périmètre des LFSS. En outre, il n'y aurait pas à modifier la loi organique, car celle-ci ne définit pas la notion de sécurité sociale.

On devrait inclure les retraites complémentaires et l'Unedic dans ces lois, pour des raisons non seulement politiques, mais surtout juridiques.

Les prélèvements qui financent l'Unedic sont une part de la CSG, en vertu de la réforme funeste que j'ai dénoncée précédemment, et des contributions patronales à l'assurance chômage. Or ces contributions ont été qualifiées par le Conseil constitutionnel de prélèvements ayant la même nature que les cotisations de sécurité sociale. Par conséquent, l'Unedic est financée par des prélèvements obligatoires, qui sont de même nature que les cotisations de sécurité sociale, lesquelles entrent dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale. Il paraîtrait donc tout à fait normal d'introduire les comptes de l'Unedic dans le périmètre de ces lois.

Pour ce qui concerne les régimes complémentaires, ceux-ci ont été créés sur l'initiative des partenaires sociaux – en 1947 pour l'Association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc) et en 1961 pour l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (Arrco) – parce que le législateur avait plafonné l'assiette du financement de la sécurité sociale en 1945, dans le seul but de créer une part de marché pour les assureurs privés. C'est ce que mon maître, M. le professeur Jean-Jacques Dupeyroux, appelait le « Yalta de la sécurité sociale » : le « monde socialiste » sous le plafond et le « monde libéral » de l'assurance privée au-dessus du plafond.

Les partenaires sociaux ont donc occupé le terrain, en créant les régimes complémentaires, mais ceux-ci ont été rendus obligatoires par une loi de 1972 ; en outre, ces régimes et le régime de base sont interdépendants, car les systèmes complémentaires sont obligés de suivre l'évolution des régimes de base ; en effet, on voit mal des salariés partir avec leur retraite de base et attendre leur partie complémentaire. Les deux systèmes sont donc liés et il est absolument certain que ces régimes devraient figurer dans les lois de financement. En outre, ces régimes sont considérés par le droit européen comme des régimes de sécurité sociale bénéficiant de l'autorisation de monopole et dérogeant au droit des assureurs privés.

Pour ces deux raisons, on devrait étendre le périmètre des lois de financement de la sécurité sociale, afin que celles-ci deviennent des lois de financement de la protection sociale. Cela dit, si le changement de terme nécessite une révision constitutionnelle, le changement de champ n'implique aucune réforme, parce que la loi organique ne définit pas la notion de sécurité sociale. Le législateur serait donc parfaitement fondé à juger, de lui-même, qu'il peut élargir le champ de ces lois aux régimes complémentaires et à l'Unedic.

J'en viens au FRR : juste avant sa création, une dette des régimes vieillesse avait été transférée de l'Acoss vers la Cades. Celle-ci, qui est financée par la CRDS, un impôt de solidarité, devait donc financer, à son tour, un excès de dépenses provenant de l'assurance du revenu professionnel. Il s'agissait, selon moi, d'une erreur économique et sociale.

Et tandis que la Cades empruntait pour rembourser cette dette, le FRR devait, quant à lui, accumuler des réserves et les placer sur les marchés financiers afin de couvrir d'éventuels déficits du même régime ! Or, lorsque les courbes de taux sont normales, les placements rapportent moins que ce que coûtent les emprunts... Il est arrivé que le Fonds

bénéficie d'un taux de rendement supérieur au coût de refinancement de la Cades, mais la situation fut exceptionnelle.

On annonce désormais le remboursement de la dette de la Cades par une partie des réserves du FRR, une opération logique. Mais il y a un problème pour Bercy : contrairement à la CSG, impôt qui n'a pas d'affectation particulière, la CRDS a été créée spécifiquement pour rembourser la dette sociale. En vertu du principe de nécessité de l'impôt, le Conseil constitutionnel pourrait donc juger que la réaffectation de cette contribution sur un autre poste viole une obligation constitutionnelle.

Le ministère des finances tient à ce que la CRDS perdure : si la dette sociale venait à s'éteindre, il faudrait en effet créer une nouvelle contribution, décision difficile à assumer politiquement.

S'agissant des relations de l'assurance maladie et des ARS, la situation est absurde. L'assurance maladie, qui finance à plus de 90 % la dépense hospitalière, n'a pas son mot à dire sur la gestion des hôpitaux, même si elle a des représentants au sein des ARS. Mais ces agences ne sont que des « préfets sanitaires » : elles représentent le ministre au niveau régional. Il ne s'agit en aucun cas de décentralisation administrative, mais de déconcentration politique. Les arbitrages sont faits par des représentants de l'État, qui prennent des décisions touchant l'activité des établissements non pas dans l'intérêt des finances de l'assurance maladie et des assurés sociaux, mais selon des critères sociaux de politique salariale.

Les ARS ne peuvent donc pas procéder aux arbitrages qui seraient financièrement rationnels. Une réforme logique serait qu'elles passent sous la tutelle de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (Uncam). Voici le schéma que je propose : le Parlement vote un Ondam par secteur – hôpitaux, médecine de ville, etc. –, puis assigne cette enveloppe à l'Uncam. Celle-ci deviendrait ainsi une véritable agence, au sens non pas français, qui est dévoyé, mais anglo-saxon du terme : elle aurait un véritable mandat de gestion pour une durée donnée, par exemple cinq ans, à charge pour elle d'arbitrer entre les différentes catégories d'offreurs de soins. Enfin, les ARS rendraient compte devant l'Uncam.

La loi Bachelot, qui a changé les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) en ARS, a étendu leurs compétences, lesquelles vont désormais des hôpitaux à la médecine de ville. C'est absurde : alors que la loi Douste-Blazy avait précédemment renforcé les pouvoirs du directeur de l'Uncam vis-à-vis des directeurs de caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), notamment pour négocier avec les syndicats des professionnels de santé, dans le même temps, ces caisses sont sous la tutelle des ARS...

Les CPAM sont donc placées sous une double tutelle, qui peut s'avérer contradictoire. Or il faudrait une unité de gestion. Pour résoudre le problème, certains énarques proposent que l'État reprenne totalement la main sur l'assurance maladie, le pilotage étant assuré par le ministère. Je considère qu'une telle réforme serait catastrophique. Je préconise qu'un mandat de gestion soit confié à l'Uncam, les ARS passant sous le giron de celle-ci. Le directeur de l'Uncam répondrait devant un conseil d'administration composé de représentants des partenaires sociaux. Il s'agirait d'une véritable démocratie sociale.

M. Cardoux évoquait le projet de 1945, qui ne correspond ni au modèle anglais ni au modèle allemand. Le père de cette sécurité sociale française était le conseiller d'État Pierre Laroque, qui a rédigé les deux principales ordonnances, signées par le ministre Alexandre Parodi. Selon le parti communiste, le ministre Ambroise Croizat serait le fondateur de la

sécurité sociale ; c'est historiquement faux. Mais je ne fais pas ici de politique, car j'ai beaucoup de respect pour tous les partis.

Selon Pierre Laroque, la conception britannique du modèle social tendait à donner à tous un minimum uniforme et vital. Lui défendait une autre conception, visant à proportionner les cotisations et les prestations au revenu perdu. Ce principe doit perdurer pour ce qui concerne l'assurance vieillesse : aucune réforme ne doit conduire à réduire au plus bas niveau ces prestations et à saborder le système par répartition pour faire place à des régimes de capitalisation.

M. Yves Daudigny. – Selon vous, le choix du Gouvernement de faire supporter la dette par la Cades plutôt que par le budget de l'État est non pas technique, mais profondément politique. Je partage votre point de vue, ainsi que celui de Boris Vallaud : l'affichage d'un tel déficit pourra peser sur les dépenses à venir.

Il y a deux sujets de préoccupation actuellement. Le premier est le remboursement de la dette, notamment les 50 milliards d'euros au titre de 2020. Le second est encore plus important : il faut équilibrer les finances de la sécurité sociale en prenant en compte les nouvelles dépenses, celles qui sont liées à la perte d'autonomie, à la réforme de l'hôpital et à l'allongement de la vie. Il serait de bonne politique au cours des cinq ou dix prochaines années de se servir des recettes sociales, dont la CSG, pour bâtir un nouvel équilibre de la sécurité sociale en intégrant ces besoins nouveaux, tout en assurant le remboursement de la dette par le budget de l'État. Ce dernier point ne pose aucun problème, car le niveau bas des taux sera garanti aussi longtemps que la Banque centrale européenne (BCE) rachètera de la dette publique. L'État a également la possibilité de contracter des emprunts à très long terme, jusqu'à trente ans, ce que ne peut pas faire la Cades. Mais le Gouvernement préfère consacrer la CSG et d'autres recettes au remboursement de l'emprunt...

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Je rappelle que la sécurité sociale fut élaborée par le Conseil national de la Résistance (CNR) en 1944 et que sa création résulte des ordonnances des 4 et 19 octobre 1945 rédigées par Ambroise Croizat, dont le rôle est reconnu non pas seulement par les communistes, mais par l'Histoire !

Outre les questions sanitaires et économiques liées à la crise du coronavirus, se pose désormais le problème de la dette sociale. Que faire des dettes publiques qui s'accumulent depuis le début de cette pandémie et qui viennent alourdir un montant déjà considérable ?

Pour financer les investissements publics, il est nécessaire de taxer les plus hauts revenus et patrimoines, les entreprises multinationales, ainsi que de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale et sociale. Par ailleurs, ne pourrait-on sortir la dette des États des marchés financiers et la faire porter par la BCE ?

La crise a également remis en question l'utilité sociale des emplois. Pourquoi ne pas mettre à contribution les revenus financiers, comme c'est le cas – partiellement – avec la CSG, pour financer la sécurité sociale ? Il conviendrait aussi de moduler les cotisations sociales des entreprises en fonction de leur politique sociale, salariale et environnementale.

Mme Laurence Cohen. – Vous avez dit que vos réponses n'étaient pas orientées politiquement, que vous étiez neutre. Je suis dubitative : nous avons tous une orientation politique qu'il faut assumer.

Il est très curieux que vous refassiez l'histoire ! Le ministre Ambroise Croizat a travaillé main dans la main avec un haut fonctionnaire de grande qualité, M. Laroque. Mais que je sache, ce sont les élus de la République, les ministres et les parlementaires qui prennent les décisions politiques. Il faut donc rendre à César ce qui lui appartient.

M. René-Paul Savary, président. – Ce débat est très intéressant, car notre modèle social, unique au monde, est fondé sur les valeurs de 1945. Nous y sommes tous attachés, quelle que soit notre philosophie personnelle.

M. Rémi Pellet. – Contrairement à M. Trump, je ne crois pas que les faits varient en fonction des opinions politiques. Les ordonnances de 1945 ont bien été rédigées par Pierre Laroque et publiées sous la signature de M. Alexandre Parodi : ce sont des faits vérifiables, et non des opinions. M. Croizat a succédé à M. Parodi après la publication de ces ordonnances. Pour autant, je n'ai pas dit que le parti communiste n'avait pas lutté pour que soit créée la sécurité sociale. Il a beaucoup pesé dans les débats, et il faut lui en rendre hommage.

M. Croizat, qui a été ministre jusqu'en 1947, a, quant à lui, validé une loi entérinant la diversité des régimes, alors que le projet originel était la création d'un régime général et universel qui aurait couvert l'ensemble de la population. Je suis universitaire, mon rôle consiste à lire les textes et je pourrai vous adresser les preuves de ce que j'avance.

Madame Apourceau-Poly, la prise en charge des dettes par la BCE existe d'ores et déjà. Cette banque rachète sur le marché secondaire les titres émis par les États et revendus par les banques. Je me félicite qu'elle ait adopté une telle politique, mais, d'un point de vue juridique, il s'agit d'une monétisation de la dette publique. Il n'y a en effet aucune différence entre l'achat direct effectué par la Réserve fédérale des États-Unis ou la Banque centrale du Royaume-Uni, et le rachat sur le marché secondaire. C'est aussi l'analyse du tribunal constitutionnel allemand, qui y voit une atteinte aux traités européens.

Une reprise directe de la dette par la BCE serait contraire à la lettre des traités. Pour le moment, elle mène une politique ambiguë, mais qui aboutit au résultat que vous souhaitez : elle permet aux États de se financer sur les marchés autant qu'ils le souhaitent, et à des taux négatifs. Deux raisons à cela : les banques et les sociétés d'assurance ont des obligations prudentielles les contraignant à détenir des titres publics ; la BCE se porte garante du rachat de ces titres. Si la BCE n'agissait pas ainsi, les États devraient contracter des emprunts à des taux très élevés.

Monsieur Daudigny, vous regrettiez que l'on ne se donne pas les moyens de réformer le financement de la santé en empruntant *via* le budget de l'État. Mon point de vue est légèrement différent : il n'y a pas en France de problème de financement des dépenses de santé. Notre taux de dépenses sociales est le premier au monde et nous dépensons 11 % du PIB pour la santé, comme l'Allemagne ; or ce pays ne connaît pas de déficit de l'assurance maladie, finance ses hôpitaux sans problème et a mieux géré que la France la crise du coronavirus.

Le blocage français a pour origine non pas le manque de moyens des hôpitaux, mais le statut des établissements. En Allemagne, les hôpitaux sont dotés d'un statut de droit privé et leurs agents sont des salariés. C'est le cas, aussi, des caisses d'assurance maladie françaises : depuis 1945, elles sont des organismes de droit privé en charge d'un service public administratif, et leurs personnels sont salariés. Les fondateurs de la sécurité sociale, y

compris le parti communiste et les syndicats, ne souhaitaient pas qu'elles soient gérées par des représentants de l'État !

Si les hôpitaux avaient un tel statut, leurs directeurs auraient des marges de manœuvre plus importantes, une plus grande capacité de gestion. Plusieurs de ces directeurs ont d'ailleurs appelé à ce changement. Notons que les caisses nationales de sécurité sociale créées par les ordonnances Jeanneney de 1967, qui ont un statut d'établissement public, se sont vu reconnaître par le législateur le droit d'employer, à l'instar des caisses de base, des salariés. Je ne comprends pas que l'on ne transpose pas ce modèle aux hôpitaux. Les directeurs ainsi que l'ensemble du personnel soignant et des agents administratifs y gagneraient en termes de souplesse de gestion. Les établissements seraient beaucoup plus réactifs et pourraient faire face aux crises aussi efficacement qu'en Allemagne.

Le nerf de la guerre sanitaire est non pas l'argent, mais le statut des acteurs du soin. Il faut modifier radicalement les relations des professionnels de santé et des ARS avec l'assurance maladie, ainsi que le statut des hôpitaux publics. Et ce n'est pas de la politique !

M. René-Paul Savary, président. – Nous vous remercions, monsieur le professeur. Vos propos décapants et pertinents vont nourrir notre réflexion. Les bonnes intentions originelles ont pu évoluer, mais nous devons être les garants de notre modèle social. Nous ferons part de nos échanges au président Alain Milon.

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

La téléconférence est close à 12 h 20.

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 3 juin 2020

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 16 h 15.

Audition de M. Luc Lallemand, président-directeur général de SNCF Réseau

M. Hervé Maurey, président. – Cette audition se déroule en partie en visioconférence. Certaines questions seront posées par les sénateurs ici présents et par ceux qui, à distance, manifesteront le souhait d'interroger M. Luc Lallemand, président-directeur général de SNCF Réseau, que nous sommes très heureux d'accueillir.

Monsieur le Président-directeur général, vous avez pris vos fonctions le 1^{er} mars dernier. Nous avions prévu de vous auditionner mais, pour des raisons qu'il n'est pas besoin de rappeler, nous avons dû décaler cette audition.

Nous sommes d'autant plus heureux de vous entendre que le Parlement a malheureusement été privé du droit qu'il avait d'auditionner le président de SNCF Réseau préalablement à sa nomination, comme c'était le cas depuis 2010. Nous avons eu l'occasion d'exprimer nos regrets mais vous n'y êtes naturellement pour rien.

Nous aimerais vous entendre à propos d'un certain nombre de sujets et, en premier lieu, sur la trajectoire financière de SNCF Réseau. Je rappelle que l'État a prévu une reprise de la dette de SNCF Réseau à hauteur de 35 milliards d'euros, dont 25 milliards d'euros ont déjà été repris dans le cadre de la loi de finances pour 2020, les 10 milliards d'euros restants devraient être repris en 2022. Le but de cette reprise de la dette est d'alléger les charges financières de SNCF Réseau pour qu'elle atteigne des ratios compatibles avec sa transformation en société anonyme. Ce mécanisme, conjugué à des efforts de productivité, mais aussi à l'application de la règle d'or, a pour objectif de faire en sorte que SNCF Réseau atteigne l'équilibre en 2024.

La crise liée à l'épidémie de Covid-19 a évidemment eu d'importantes conséquences financières : avez-vous pu d'ores et déjà les chiffrer ? Que comptez-vous faire face aux pertes et aux coûts supplémentaires qu'elle a générés ? Comptez-vous demander à l'État de vous aider à couvrir les surcoûts, étant entendu que nous ne souhaiterions évidemment pas que cette situation conduise à s'abstenir, comme prévu, de remettre à niveau notre réseau qui en a bien besoin – vous ne me démentirez certainement pas.

Jean-Baptiste Djebbari, que nous avons auditionné il y a quelques semaines, nous a indiqué que les pertes se répercuteraient sur le contrat de performance qui doit ou qui devait être signé avant l'été 2020. Je ne sais si je dois employer le présent ou le passé. Vous nous direz donc où en sont les négociations.

Le secrétaire d'État nous a également indiqué qu'en raison de la crise liée à la pandémie de Covid-19, vous devriez revoir votre calendrier et la priorisation des travaux. Vous nous avez précisé, dans un récent courrier que vous nous avez adressé, que les travaux

de régénération avaient repris et qu'ils étaient planifiés jusqu'en décembre 2020. Nous aimerions que vous puissiez nous en dire davantage et que vous nous indiquiez si le chiffre de 3,6 milliards d'euros que la LOM a prévu d'injecter chaque année dans le réseau est toujours d'actualité. Nous demeurons par ailleurs évidemment très vigilants dans cette enceinte au sujet de la question des petites lignes.

Un deuxième sujet très important réside dans la question du fret et de sa survie. La crise n'a pas arrangé la situation. Elle a, en revanche, confirmé son caractère indispensable. La part modale du fret n'a fait que diminuer au cours des années. SNCF Réseau a bien sûr un rôle très important : c'est vous qui, en effet, répartissez les sillons entre les voyageurs et le fret.

Il est souvent reproché au fret ferroviaire son manque de ponctualité, tout à fait essentielle pour ses clients. Nous souhaiterions donc connaître vos projets par rapport au fret, afin que celui-ci ne demeure pas une simple variable d'ajustement.

Enfin, où en est SNCF Réseau de la préparation de l'ouverture à la concurrence, et notamment qu'en est-il de la question de son indépendance par rapport à la société mère ? Nous avons exprimé un certain nombre d'inquiétudes relatives aux ordonnances qui ont été prises en matière de gouvernance. Elles ont été évoquées avant nous par l'ARAFER, et nous les avons reprises à notre compte, l'ouverture à la concurrence ne pouvant se faire sans une réelle indépendance des différentes sociétés de SNCF Réseau par rapport à la société mère.

M. Luc Lallemand, président-directeur général de SNCF Réseau. – Je souhaite tout d'abord vous dire à quel point je suis heureux d'être parmi vous cet après-midi. Je suis ravi que ma première intervention devant la représentation nationale se fasse au sein de la chambre des territoires, qui est particulièrement attentive aux défis et aux enjeux que souhaite relever SNCF Réseau.

J'ai pris mes fonctions de président-directeur général de SNCF Réseau le 1^{er} mars dernier. Mon audition devant votre assemblée était initialement prévue début avril, mais n'a malheureusement pu se tenir, en raison de la crise que nous traversons.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, je souhaiterais brièvement me présenter à vous. Je suis ingénieur commercial de formation, et titulaire d'un diplôme d'officier de pont de la marine marchande. J'ai rejoint la Société nationale des chemins de fer belges (SNCB), petite sœur de la SNCF en six fois moins grand, en 1991. J'y ai occupé différentes fonctions avant d'en être directeur financier pendant trois ans. Au moment de la scission de la SNCB en trois entreprises séparées, j'ai fondé et dirigé le gestionnaire d'infrastructures ferroviaires belges Infrabel, et ce pendant plus de quinze ans.

En parallèle, j'ai été administrateur de RFF de 2007 à 2015, et de RATP Dev de 2011 à 2020, ce qui m'a permis de me familiariser avec le secteur des transports en France.

Je souhaiterais en premier lieu vous exposer la manière dont SNCF Réseau a géré la crise sanitaire. Depuis le début de l'épidémie de Covid-19, SNCF Réseau a été guidé par deux préoccupations fondamentales, la première de garantir la sécurité sanitaire de ses salariés, de ses clients ainsi que de l'ensemble des intervenants dans ses activités, la deuxième de répondre aux besoins évolutifs des clients.

C'est dans ce cadre que nos activités ont pu être organisées autour de trois priorités, la première d'assurer le niveau de maintenance nécessaire du réseau pour garantir la circulation dans la durée, pendant et au-delà de la période de confinement, la deuxième de garantir la gestion du trafic des trains de voyageurs et de fret qui ont été maintenus pendant la crise, surtout pour les trains de fret, et enfin reprendre très progressivement les chantiers d'investissement, après une phase d'arrêt suite à la mise en place du confinement de la population.

Pour assurer la continuité de l'approvisionnement et de la vie économique sur le territoire, SNCF Réseau a donné une priorité absolue au trafic de fret. Il s'agissait en effet d'assurer l'approvisionnement des entreprises et de la population. Je pense par exemple aux transports massifs de carburant, de produits alimentaires, de matériel militaire, de produits liés à l'industrie chimique ou pharmaceutique.

Chaque jour pendant la période de confinement, environ 700 trains de fret ont circulé sur le réseau, soit près de 70 % des trains de fret d'une journée ordinaire. Il est important de noter que la baisse du volume était liée à la réduction de la demande et non, comme on l'a parfois prétendu, à la difficulté de satisfaire cette demande.

La tenue et la bonne gestion des postes d'aiguillage et des centraux sous-stations, qui gèrent l'alimentation électrique de la caténaire, fondamentale pour le trafic, sont indispensables à la circulation des trains sanitaires, ainsi que des trains de voyageurs ou de fret.

La très large majorité du réseau est de ce fait restée ouverte, souvent avec des adaptations horaires. Pourtant, dans certaines régions, SNCF Réseau a dû faire face à une diminution significative des agents disponibles.

Au-delà de l'entretien du réseau exploité, qui a pu se poursuivre, SNCF Réseau a dû constater l'arrêt de l'essentiel des chantiers d'investissement, dans quelques cas parce que ces chantiers empêchaient de donner la priorité à la circulation des trains de fret mais surtout, dans la grande majorité des cas, en raison de l'arrêt de l'ensemble du secteur des travaux publics au début du confinement.

SNCF Réseau a veillé à un arrêt maîtrisé des différents chantiers pour permettre leur sécurisation et faciliter les conditions de reprise. Cet arrêt du chantier a été commun à l'ensemble du secteur BTP et a fait l'objet d'un travail entre l'État, les fédérations professionnelles et les principaux maîtres d'ouvrage, afin de définir les modalités de travail qui permettent la reprise de l'activité, avec toujours pour priorité de garantir la sécurité sanitaire des salariés. Ce travail a abouti, au début du mois d'avril, à la publication d'un guide de l'organisme professionnel de prévention du BTP, qui a été validé par les ministères de la santé et du travail.

L'ensemble de ces mesures de protection sanitaire a permis une reprise progressive des chantiers d'investissement dès le début du mois d'avril. Certains chantiers prioritaires ont redémarré – je pense au fameux talus de Sèvres – et, dès la mi-avril, nous avons repris plusieurs très grands projets, comme les travaux du tunnelier dans le chantier Eole. On peut dire à ce jour que 85 % des chantiers d'investissement ont redémarré et que 100 % des chantiers auront redémarré fin juin au plus tard.

Rien n'aurait pu se réaliser sans l'engagement et la mobilisation forte des cheminots, qui ont été au rendez-vous. J'ai pu le constater une nouvelle fois : les cheminots accomplissent un travail admirable, souvent méconnu. Qu'il gèle à pierre fendre ou sous la canicule, les femmes et les hommes du rail travaillent à l'amélioration du réseau. Ils sont profondément attachés à leur outil de travail. Cela a été vrai aussi bien pour la maintenance essentielle du réseau que pour l'organisation exceptionnelle des trains sanitaires, ou encore pour assurer la continuité du transport de marchandises, grâce en particulier aux horairistes et aux aiguilleurs.

Comme l'a indiqué le président du groupe, Jean-Pierre Farandou, la force du groupe SNCF est d'être un groupe d'utilité publique, d'autant plus en période de crise, les cheminots faisant preuve d'un engagement et d'une mobilisation sans faille.

J'en viens maintenant à la situation économique et financière de SNCF Réseau, et à ce qui peut constituer, après trois mois à la tête de cette entreprise, dont deux mois et demi en gestion de crise, mon rapport d'étonnement.

Sans conteste, le rail français est l'un des plus beaux outils de mobilité au monde, et je sais à quel point les Françaises et les Français aiment leurs chemins de fer. Le chemin de fer fait partie de leur patrimoine national. Le réseau ferré français est le deuxième réseau européen après le réseau allemand. Il est composé de plus de 46 000 kilomètres de voies et de 2 600 kilomètres de lignes à grande vitesse, outil tout à fait remarquable, et présente trois grandes spécificités.

En premier lieu, il est très étendu et compte 15 400 passages à niveau, plus de 132 000 ouvrages d'art et 2 200 postes d'aiguillage. Sa deuxième grande caractéristique est sa vétusté. L'âge moyen des voies est de trente ans, celui de la caténaire de près de quarante ans. Les appareils de voies ont près de vingt-neuf ans, et l'âge moyen des appareils de signalisation se situe autour de vingt-six ans. L'âge moyen des composants du réseau est donc assez important. La troisième caractéristique de notre réseau est la diversité des trafics. Le trafic est en effet très polarisé entre des zones saturées, en premier lieu en Île-de-France, et des zones où le trafic est nettement plus faible.

Les efforts consentis par les gouvernements depuis 2012 ont permis de stabiliser la tendance au vieillissement de la voie, mais non des autres composantes du réseau. Il ne s'agit que d'une stabilisation et non, hélas, d'une amélioration.

Le retard accumulé depuis trente ans sera long à résorber et requiert des efforts importants et durables, malgré les efforts du pacte ferroviaire, qui a permis d'intensifier les montants affectés à la régénération. Un audit indépendant sur le réseau français a été réalisé il y a trois ans par une équipe d'experts internationaux, *spin-off* de l'École polytechnique de Lausanne, qui a permis d'objectiver toutes ces données.

Fondé sur le constat de la poursuite du vieillissement du réseau français et de l'entrée des lignes à grande vitesse de première génération dans le cycle de rénovation, ce rapport a recommandé une augmentation progressive du budget de rénovation à 3,5 milliards d'euros par an, contre 2,8 à 2,9 millions d'euros pour l'instant.

L'effort indispensable de régénération et de modernisation du réseau s'inscrit dans un nouveau cadre économique et financier. En effet, le 1^{er} janvier dernier, l'entreprise est devenue une société anonyme. En parallèle, SNCF Réseau doit ramener les *cash-flows* à

l'équilibre à l'horizon 2024. Pour mémoire, le *cash-drain* de SNCF Réseau s'élevait en 2019 à environ 2 milliards d'euros.

Cet objectif est essentiel pour la société, non seulement vis-à-vis de l'État et du groupe SNCF, lui-même engagé dans un processus de redressement de ses comptes, mais également vis-à-vis des parties prenantes et des collaborateurs afin d'éviter tout accident à l'avenir. L'équilibre financier – il ne s'agit pas de faire du profit – est indispensable à la viabilité d'une société anonyme. Comme dans une famille, la totalité des dépenses ne peut excéder la totalité des recettes.

Pour atteindre cet équilibre, SNCF Réseau doit d'abord montrer l'exemple de la frugalité. Nous allons réaliser un programme de près de 1,6 milliard d'euros sur dix ans en économies de coûts et en gains de productivité. Productivité ne signifie pas travailler plus, mais chaque heure travaillée est plus productive grâce à une organisation efficace de l'outil industriel.

L'État intervient avec un désendettement de près de 35 milliards d'euros et avec le recyclage dans le réseau des dividendes reçus du groupe SNCF qui sont, hélas, suite à la crise due à l'épidémie de Covid-19, en très forte diminution. L'équation est simple à poser et un peu plus difficile à résoudre : elle comporte d'une part une exigence de retour à l'équilibre financier et, d'autre part, un retard important de rénovation à combler.

À cela s'ajoutent de nouvelles normes, dont nous ne contestons pas le bien-fondé, mais que nous devons absorber dans nos comptes, comme l'annonce de la fin du glyphosate d'ici fin 2021 ou les conséquences de la loi Didier sur la prise en charge des ouvrages d'art, ainsi que les pertes liées à la grève contre la réforme des retraites.

Le choc consécutif à la pandémie de Covid-19 a été particulièrement difficile pour SNCF Réseau, qui a vu ses recettes de péage fortement diminuer et a dû faire face aux surcoûts des travaux liés aux mesures prises dans le cadre du contexte sanitaire. Le futur contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau est donc crucial. Son enjeu sera de parvenir à conjuguer une trajectoire de retour à l'équilibre avec un niveau ambitieux de régénération du réseau. Les besoins de rénovation vont en effet croissant : les lignes à grande vitesse doivent être rénovées, et cette rénovation doit être étendue à la signalisation, aux caténaires et aux ouvrages d'art.

Je souhaiterais accélérer la rationalisation de l'outil industriel pour faire du réseau français un fleuron européen en engageant une réduction du nombre de postes d'aiguillage, en créant de grands centres de commande centralisés et en réduisant significativement le nombre d'appareils de voie – aiguillages, traversées-jonctions doubles.

Enfin, le contrat de performance devra éclairer l'avenir des lignes de desserte fine du territoire. Aujourd'hui, SNCF Réseau entretient 100 % du réseau mais ne peut rénover totalement celui-ci. Le cadre de la LOM peut nous permettre de repenser notre relation partenariale avec les régions à ce sujet.

Enfin, je ne peux terminer mon propos sans évoquer un éventuel plan de relance pour le ferroviaire. Il comporte deux enjeux bien distincts. Le premier consiste à préserver les investissements prévus au pacte ferroviaire, le second à identifier à quelles conditions l'on pourrait faire plus si l'État décide d'un plan de relance fondé sur des objectifs de soutien à l'activité et de baisse des émissions de CO₂.

Certes, l'infrastructure n'est pas une activité de court terme. En revanche, elle a des effets multiplicativeurs, notamment s'agissant du soutien à la filière industrielle. Par ailleurs, le train a une double vertu : il économise l'espace et les ressources. Il représente 10 % du transport de voyageurs et de marchandises, mais seulement 1,6 % des consommations d'énergie, et 0,6 % des émissions de CO₂ des transports. Je relaie ainsi la demande du président du groupe, Jean-Pierre Farandou, de donner au ferroviaire toute sa place dans le monde des nouvelles mobilités, et de doper sa capacité d'investissement.

Le train est un moyen de transport fabuleux. La France dispose d'un phénoménal actif ferroviaire, et de cheminots passionnés et très engagés. Le train peut projeter notre pays résolument dans la transition écologique et ainsi démontrer que la France reste l'un des meilleurs endroits pour vivre sur la planète. Tous ensemble, soutenons le ferroviaire !

M. Didier Mandelli. – Nous sommes évidemment prêts à soutenir le ferroviaire, comme nous avons pu le démontrer au travers des travaux de la commission et des différentes auditions menées jusqu'à ce jour.

Concernant le fret ferroviaire d'abord, les entreprises du secteur ont salué le travail de SNCF Réseau pendant la crise, puisque 95 % des plans de transports ont été réalisés. C'est à souligner, mais cela démontre que ce n'était pas le cas jusqu'à présent. En effet, ce sont surtout la non-circulation des trains de transport de voyageurs et l'arrêt d'un certain nombre de travaux qui ont permis de fluidifier et d'améliorer la desserte de fret ferroviaire. En temps normal, la vitesse théorique de circulation est de 100 kilomètres/heure, mais on sait qu'elle est généralement plus proche de 30 kilomètres/heure en moyenne pour le fret.

Notre souhait est que le fret prenne toute sa place d'autant que, si nous bénéficions demain de quelques trains de nuit – ce que beaucoup souhaitent –, il faudra faire cohabiter ces deux types de transport.

S'agissant ensuite de la conclusion du contrat pluriannuel entre la filiale de SNCF Réseau chargée de la gestion des gares et l'État, pouvez-vous nous dire comment ce contrat va s'articuler avec le contrat de performance signé par SNCF Réseau et l'État ?

Troisièmement, concernant les petites lignes ferroviaires, vous avez fait référence à la LOM et à la possibilité pour les régions de s'engager désormais en termes de rénovation. Le ministre nous a présenté des plans d'actions régionaux en février, pour deux régions dans un premier temps. Qu'en est-il aujourd'hui, et quels sont les montants qui seront effectivement investis par SNCF Réseau, éventuellement aux côtés des régions, sur ces petites lignes ?

Enfin, la présidente de la région Île-de-France, Mme Pécresse, vous a récemment adressé un courrier selon lequel SNCF Réseau privilégierait les travaux du CDG Express au détriment des travaux de rénovation des RER B et D. Est-ce le cas ? Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur ce point et nous indiquer comment les arbitrages sont rendus en matière de priorisation des chantiers ?

M. Michel Vaspart. – La mission d'information relative à la gouvernance et à la performance maritime dont je suis rapporteur a eu l'occasion de se rendre dans tous les grands ports français métropolitains depuis décembre dernier. Nous sommes également allés à Rotterdam et à Anvers mais n'avons pu, pour des raisons qui ont été évoquées tout à l'heure,

nous rendre à Gênes. Nous voulions étudier les raisons pour lesquelles nos grands ports maritimes français continuent à prendre du retard sur le fret international par rapport à d'autres grands ports européens, dont Anvers et Rotterdam, qui sont près du Havre, mais également Le Pirée, Gênes et même Trieste.

Sans intermodalité équilibrée, les routes continuent à s'engorger. Cette intermodalité repose sur le fluvial et le ferroviaire. La France a la chance de posséder l'un des très grands ports céréaliers d'Europe, Rouen. Aujourd'hui, l'acheminement des céréales, depuis les silos qui se trouvent dans la campagne, se fait par des capillaires en très mauvais état, que personne n'envisage de rénover, à tel point que le transport par voie ferrée risque d'être transféré sur la route. Notre commission est particulièrement inquiète sur ce sujet puisqu'un tel report va à l'encontre de tout ce qu'il convient de faire en matière d'intermodalité, de lutte contre les émissions de CO₂ et d'engorgement des routes. Nous sommes très en deçà de ce qui se fait dans les pays voisins au départ des grands ports. Il y a là un réel problème. Nous ne pouvons envisager que le fret actuellement transporté par le fer soit acheminé demain par la route. Ce serait un véritable scandale. Quels moyens consacrez-vous et allez-vous consacrer à la rénovation de ces capillaires qui desservent les ports céréaliers français ?

Mme Martine Filleul. – Je confirme que nous avons en effet constaté, au cours de notre périple, un manque de connexion des ports avec le rail et les fleuves, ce qui n'est pas le cas dans d'autres pays européens, tout particulièrement les pays du Nord. Il y a un vrai problème d'infrastructures, et il est urgent de se pencher sur ce sujet.

Au-delà des investissements se pose également la question de la qualité du service rendu aux chargeurs et aux entreprises ferroviaires par SNCF Réseau. Il nous a été dit qu'il était nécessaire de faciliter la fluidité et la qualité du service, par exemple en termes d'applications numériques pour le suivi en direct des marchandises, d'amélioration de la procédure de commande de sillons ou encore d'optimisation du préconstruit. Projetez-vous d'avancer en ce sens ?

M. Hervé Maurey, président. – Je serai très heureux que vous répondiez également à quelques-unes des questions que j'ai posées. Si vous ne le faites pas, je suis certain que M. Jacquin les reprendra. Vous n'y couperez donc pas !

M. Luc Lallemand. – S'agissant du fret ferroviaire, il convient de distinguer le sujet des investissements d'une part et celui des pistes d'amélioration de la qualité du service pour le fret d'autre part.

Pour ce qui est des investissements, de lourdes opérations de régénération sont en cours sur les axes structurants du réseau. Ces investissements sont programmés sur plusieurs années et servent tant les intérêts des clients du fret que ceux du transport de voyageurs. Ces propositions, qui émergent de la demande de relance du fret ferroviaire, sont avant tout des accélérations de projets d'investissement déjà identifiés.

Le point critique réside dans le financement, comme souvent avec le ferroviaire malheureusement. Ces investissements sont suspendus à des ressources financières, aux travaux, sous réserve qu'ils ne réduisent pas la capacité commerciale revendiquée par d'autres clients. Ils nécessitent également un financement spécifique qu'on ne peut malheureusement pas assumer compte tenu de la situation de SNCF Réseau.

L'espoir reste de pouvoir inscrire une partie de cette démarche dans le cadre d'un plan de soutien ou de relance post Covid-19. Des discussions ont été lancées en ce sens avec l'État.

Plusieurs pistes d'amélioration de la qualité du service sont déjà mises en œuvre ou explorées en matière de fret, comme la généralisation à l'ensemble des grands axes de fret d'une planification à cinq ans de la répartition de la capacité pour répondre aux besoins du fret.

Aujourd'hui, tous les interlocuteurs du fret raisonnent non seulement en termes d'investissement, mais aussi en termes de qualité du sillon.

Un autre exemple réside dans la mise en œuvre de mesures qui visent à préserver autant que possible cette capacité jusqu'au jour de la circulation et à évoluer vers un système de réservation de la capacité qui puisse assurer une disponibilité pour des commandes de fret tardives, la gestion de l'infrastructure en Europe étant organisée selon une périodicité planifiée un an à un an et demi à l'avance.

Il faut aussi évoluer vers un système qui offre aux clients du fret la possibilité de réserver une forme de capacité pluriannuelle, simplifier la procédure d'autorisation de transport exceptionnel, voire réduire les cas de figure concernés par ces autorisations – des démarches sont en cours –, ou la fréquence de situations dans lesquelles deux branches d'un itinéraire alternatif sont indispensables pour des circulations commerciales. Je pense aussi à des investissements pour poursuivre la digitalisation des outils de gestion, de la capacité et de l'exploitation. De nouvelles applications sont en voie d'implémentation.

Concernant la question de l'articulation des contrats de performance, je dois confesser que nous avons pris un sérieux retard par rapport au calendrier initial, étant donné la crise liée à la pandémie de Covid-19. Fin février, début mars, nous étions animés par l'espoir de pouvoir signer ces contrats de performance fin avril ou début mai au plus tard. Les dix à onze dernières semaines ont été essentiellement consacrées à la gestion de la crise.

Nous devons à présent arrêter les compteurs de la nouvelle situation financière – ce qui n'est d'ailleurs pas encore fait à l'heure où je vous parle. SNCF Réseau, qui s'inscrit dans une logique de groupe et de consolidation, est un contributeur important aux finances du groupe SNCF. Nous sommes en train de finaliser la situation post Covid-19 afin d'entrer en discussion avec les différents ministères concernés à propos de cette nouvelle situation financière, et de déterminer comment parvenir à un équilibre ambitieux mais réalisable.

En matière de contrats de performance, nous sommes donc, du fait de la crise, plutôt au tout début des discussions.

Les lignes de desserte fine du territoire constituent un sujet très difficile. Plusieurs milliers de kilomètres tombent dans les catégories UIC 7 à 9, qui sont les lignes les moins parcourues du pays. Je suis très conscient que c'est un sujet que votre commission suit de près.

L'ambition de SNCF Réseau est que la totalité du réseau, soit les 33 900 kilomètres de lignes, puisse être parfaitement opérable et à un niveau de qualité acceptable pour la clientèle. Un certain nombre d'initiatives particulières ont été prises par le ministre des transports. Nous étudions pour l'instant avec le ministère comment mettre tout

cela en œuvre dans le nouveau contexte, sachant que si l'on souhaite maintenir les 33 900 kilomètres de lignes, qui représentent près de 50 000 kilomètres de voies dans le pays, il faudra immanquablement se reposer la question du financement.

Votre quatrième question concernait la lettre de la présidente Pécresse au sujet du CDG Express. Ma réponse sera légaliste : ce projet a été décidé. Nous avons une convention avec l'État à ce sujet. SNCF Réseau souhaite remplir ses engagements contractuels. Il n'y a pas lieu de modifier quoi que ce soit. Il existe une convention. Chacun sait ce qu'il a à faire et dans quel délai. SNCF Réseau souhaite exécuter intégralement la convention qui a été signée.

Monsieur Vaspart, nous sommes pleinement conscients de la question que soulève l'intermodalité. Bien sûr, assurer la mobilité dans l'*hinterland* par rapport aux grands ports est une question fondamentale pour le ferroviaire. Vous avez évoqué l'importance de l'acheminement des céréales au départ des capillaires. J'en suis pleinement conscient. J'ai eu l'occasion de me rendre compte à quel point ce que vous venez d'exposer est une réalité fondamentale du réseau français. Nous avons tenu des comités exécutifs tous les jours pendant la crise liée à la pandémie de Covid-19. La préoccupation de l'alimentation par les capillaires du réseau principal pour le transport de céréales est revenue très régulièrement. Nous y sommes très attentifs.

Cela ne signifie pas que nous ne rencontrerons pas de difficultés opérationnelles mais, en dix semaines, nous avons eu des retours plus qu'encourageants et même des félicitations de la part des intervenants du circuit concernant les efforts qui ont été faits sur les réseaux français pour pouvoir acheminer ces transports céréaliers.

Madame Filleul, votre question portait notamment sur l'application du suivi numérique. J'estime le numérique et la digitalisation de l'entreprise incroyablement importants. J'ai mené de très nombreux projets dans le numérique pour le gestionnaire des infrastructures ferroviaires belges. Je souhaite engager la même dynamique pour SNCF Réseau, mais cette numérisation n'a pas attendu mon arrivée. Un certain nombre de projets sont en cours, comme le Système industriel de production horaire (SIPH), notamment en matière de gestion numérique et digitalisée des sillons. Je souhaite encore intensifier la stratégie numérique : les efforts en cours vont redoubler au cours des prochaines années.

Plus globalement, je pense que les transports en commun en général – et donc le ferroviaire en particulier – ont un très grand intérêt stratégique à devenir le fer de lance des technologies numériques, car celles-ci, qu'on soit en B2C ou B2B, permettent de mieux utiliser le produit en rentabilisant le temps que le client passe à bord. Pour le fret, le fait de numériser tous nos produits offre à notre clientèle des gains de productivité et simplifie l'accès au produit ferroviaire qui, j'en conviens, n'est pas toujours des plus simples à vendre.

M. Guillaume Chevrollier. – Je salue tout d'abord votre ambition de faire de SNCF Réseau un fleuron européen : ainsi que l'engagement de vos collaborateurs pendant la crise sanitaire.

La pandémie de Covid-19 va-t-elle faire dérailler le plan d'investissement, alors qu'il existe un enjeu extrêmement fort de régénération du réseau ? Beaucoup d'inquiétudes émergent, dans ma région en particulier, en matière d'investissement et d'entretien des petites lignes, mais aussi d'augmentation du coût et des délais. Un plan de relance des investissements ferroviaires n'est pas encore d'actualité. Notre commission met en avant les

notions d'écoconditionnalité. Que pourriez-vous proposer en face d'un investissement supplémentaire dans le ferroviaire ?

Par ailleurs, quels impacts sociaux les économies de 1,6 milliard d'euros réalisées par votre entreprise dans le cadre d'une amélioration de la productivité et d'une meilleure organisation vont-elles induire, notamment par rapport à l'emploi des jeunes et à leur recrutement ?

Enfin, quelle est votre approche des nuisances sonores des lignes à grande vitesse ?

M. Jean-François Longeot. – Merci pour vos explications, qui nous laissent cependant un grand doute. Il y a un fossé entre la réalité et le rêve : celui du financement, et cela nous inquiète. Vous nous avez dit exactement la même chose que Jean-Pierre Farandou, il y a quelques semaines, à propos de l'entretien des voies. Il nous a expliqué que celui-ci n'avait pu être réalisé durant la crise liée au Covid-19 et qu'on ne peut le faire présent à cause de la circulation. N'est-ce pas plutôt dû au manque de financement ? Nous sommes tous ici convaincus que le fret est important, notamment dans la perspective de réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais peut-on être vraiment performant à partir du moment où le réseau manque d'entretien depuis des années ? Il y a un fossé entre les montants qu'il faudrait investir chaque année et les sommes qui y sont consacrées.

Vous avez certes proposé des économies, mais je ne suis pas sûr que cela suffise à financer des réseaux permettant d'avoir un fret de qualité qui réponde aux attentes des utilisateurs. Il ne faudrait pas lancer des camions sur les routes pour transporter le fret faute d'investissements !

M. Hervé Maurey, président. – J'ajoute qu'à la demande de M. Longeot, notre commission devrait mettre en place une mission d'information sur l'avenir du fret ferroviaire.

M. Olivier Jacquin. – J'aimerais avoir des réponses plus précises sur certains points.

C'est votre première rencontre avec le Parlement, alors que vous portez une des infrastructures essentielles de la Nation. Vous nous avez présenté un rapport d'étonnement très peu critique. J'attendais un regard neuf. Qu'en est-il des réorganisations à venir de SNCF Réseau ? Vous procédez de manière très différente par rapport au président de la *holding* de tête, M. Farandou, qui est plus rapide dans ses décisions de réorganisation.

Vous n'avez pas répondu à la question du président au sujet de l'indépendance de SNCF Réseau. Certains dans cette salle, pendant les discussions du pacte ferroviaire, ont estimé qu'il fallait dresser une « muraille de Chine » entre SNCF Réseau et les opérateurs pour permettre l'ouverture à la concurrence.

Vous avez dit, à propos du contrat de performance, que SNCF Réseau appartient à une logique de groupe et qu'il faut équilibrer les choses financièrement. Cela m'inquiète pour l'indépendance de SNCF Réseau, alors que M. Farandou a pris la SNCF en main de manière très ferme – votre prédécesseur en sait quelque chose.

On a cependant progressé : vous nous avez dit qu'on était au début des discussions du fait de la crise. Très peu de programmes tiennent encore à cause de cette crise. Il n'empêche que la présentation de ce contrat de performance au Parlement aurait dû se faire

dès le 1^{er} janvier 2020. Or M. Djebbari nous a dit, lors de sa dernière audition, qu'elle aura lieu cet été. Vous nous indiquez cependant qu'on n'en est qu'au tout début des discussions.

Mon collègue vient de revenir sur la question du financement des petites lignes. Vous nous avez dit que vous n'aviez malheureusement pas de solution. Il est vrai que c'est un sujet complexe. Je réitère donc la question.

Enfin, quand la somme de plus de 3 milliards d'euros de travaux va-t-elle être reprogrammée ? Cela intéresse le Parlement, cela intéresse la Nation. Je ne peux admettre de ne pas obtenir de réponse.

Vous avez à peine abordé la question de la tarification des sillons. C'est un sujet très complexe. On attend le prochain document de référence du réseau sur la tarification de 2021 à 2023. On est parti dans une logique de segmentation du réseau, de tarifications et de paiements proportionnels au trafic et à sa rentabilité qui font penser à la tarification à l'acte hospitalière. On a décidé de tout comptabiliser, et on est arrivé un jour à ne plus avoir de vision globale. Or un réseau ferroviaire unique doit fonctionner avec un principe de péréquation interne, et non une logique économique comme celle qui a prévalu pour l'hôpital.

Par ailleurs, à la question des trains du quotidien et de l'arbitrage entre CDG Express et le RER B, vous avez parlé d'obligation contractuelle alors que, sur d'autres dossiers, vous nous expliquez qu'il faut tout revoir à cause du Covid-19. Je constate que l'arbitrage final qui est rendu est en faveur des contrats et du CDG Express, très loin des trains du quotidien.

S'agissant du fret ferroviaire, j'ai proposé la gratuité pour 2020. Elle était en cours de discussion après les grèves liées aux retraites. L'Association française du rail (AFRA) et certains opérateurs la réclament pour 2020. Je l'ai demandé dans un amendement. Si vous l'obtenez, Bercy en tiendra-t-il compte dans votre contrat de performance ?

Enfin, vous avez rendu un hommage chaleureux au personnel. C'était nécessaire. Y aura-t-il des primes liées à la pandémie de Covid-19 à la SNCF ?

M. Luc Lallemand. – Monsieur Chevrollier, que peut-on mettre en avant pour justifier un investissement supplémentaire ? On est en fait dans une situation où les enveloppes, telles qu'elles sont programmées pour la régénération, ne sont pas aujourd'hui suffisantes pour maintenir la totalité des techniques ferroviaires en état de stabilisation.

On a une stabilisation de la technique relative aux voies, une des plus importantes en termes de sécurité. Concernant les deux autres techniques ferroviaires que sont la caténaire et les courants forts d'une part et, d'autre part, la signalisation, les enveloppes actuelles du contrat de performance ne permettent pas de stabiliser la situation. Les choses continuent donc, pour ces deux techniques, à se dégrader. Cela ne permet malheureusement pas, en matière de signalisation, d'engager le réseau ferroviaire national français dans un investissement systématique en faveur du nouveau système ERTMS et TCS.

Toutefois, la France ayant été pionnière, au début des années 1980, dans l'invention et la mise au point du TGV, elle a fort logiquement développé un système de signalisation embarquée appelé Transmission voie-machine (TVM), qui a connu plusieurs versions, dont la TVM 430. Le système actuel de signalisation des TGV français dispose des

mêmes fonctionnalités que la signalisation européenne (TCS). La seule différence vient du fait que ce dernier système européen est interopérable, contrairement à la TVM française.

Il faut toujours bien nuancer les choses. L'enveloppe ne permet pas de stabiliser le domaine de la signalisation. On ne peut réaliser les TCS, mais c'est beaucoup moins grave que dans d'autres pays, le réseau TGV étant équipé d'un système de signalisation à la base très performant.

Dans une telle situation, lorsqu'on propose, le cas échéant, dans une discussion qui a démarré, de réaliser un investissement supplémentaire, la difficulté vient du fait que ce n'est pas pour faire plus, mais pour empêcher la dégradation et permettre de maintenir ce qu'on appelle, dans le système ferroviaire, la substance du réseau. Il faut en effet un certain montant annuel d'investissement pour la maintenance et le renouvellement. Si on n'est pas à niveau, il existe une perte de substance. Il convient de décider, à un moment donné, de le récupérer ou d'établir les pertes de fonctionnalités sur le réseau.

Que mettre en œuvre pour justifier un investissement supplémentaire ? Il faut tout simplement maintenir les fonctionnalités actuelles, voire les améliorer, dans un contexte de décarbonation des transports et de l'économie française.

Concernant l'impact social des économies de 1,6 milliard d'euros, et l'impact potentiel sur le recrutement des jeunes, ce montant est cumulé sur dix ans. Plus de la moitié du programme consiste à réaliser des économies de coûts qui ne concernent pas le personnel, comme une meilleure relation avec nos partenaires industriels. On pense plus au *life cycle cost*, notamment concernant les installations et, grâce à un partenariat plus solide entre les fournisseurs et SNCF Réseau, on parvient à réaliser des économies sur la chaîne de valeur industrielle.

S'agissant de l'impact social potentiel, nous n'irons pas plus vite que ce que permettent la pyramide des âges et les départs naturels. Jean-Pierre Farandou l'a indiqué à plusieurs reprises : l'emploi et la préoccupation sociale dans le groupe SNCF restent une des premières préoccupations. Nous allons donc organiser ces programmes de telle manière que cela ne dépasse pas le rythme naturel des départs de la société.

En ce qui concerne le recrutement des jeunes, des recrutements extrêmement importants en nombre continuent à être effectués. La difficulté est plutôt de trouver des candidats dans les métiers fort demandés, comme les métiers de l'ingénierie ou les métiers techniques, et d'avoir la capacité de formation.

Je suis très optimiste pour ce qui est du recrutement des jeunes. SNCF Réseau et la totalité du groupe SNCF vont continuer à recruter massivement des jeunes, en particulier dans les métiers techniques.

Les nuisances sonores engendrées par les LGV constituent un sujet que je n'ai pas encore pu documenter. Plutôt que de vous donner des éléments imprécis, je me permettrai, si c'est possible et si c'est l'usage de votre commission, de vous répondre par écrit.

Sur le point de savoir si un réseau qui manque d'entretien peut être performant, c'est le débat que nous aurons avec l'État dans le cadre du contrat de performance. La solution la plus favorable pour le réseau serait d'atteindre des montants de régénération qui permettent de maintenir la totalité du réseau français dans son état actuel, voire de l'améliorer.

Ceci nécessite un effort financier non négligeable. Il faut convaincre l'État que c'est nécessaire.

On peut aussi renverser le raisonnement, partir d'une enveloppe limitée et voir comment privilégier le développement du réseau. Le plan stratégique de SNCF Réseau, tout en ne perdant pas de vue l'importance des lignes de desserte fine du territoire, reconnaît que l'argent du contribuable doit prioritairement être orienté vers le réseau le plus utilisé.

Il existe une différence de l'ordre de 600 à 700 millions d'euros entre les montants aujourd'hui investis et ceux nécessaires pour stabiliser les choses. Toute la question est de savoir où va se situer l'arbitrage final.

Vous avez parlé de performances. Je sais que le sujet de la libéralisation et de l'ouverture à de nouveaux clients et à de nouveaux opérateurs est une des grandes préoccupations de votre commission. C'est aussi l'une de celles de SNCF Réseau. Il est clair qu'un réseau parcouru par un plus grand nombre d'opérateurs est mieux rentabilisé : plus les trains utilisent ce réseau, plus on dispose de moyens pour l'entretenir et l'améliorer.

La maintenance du réseau et son bon entretien constituent donc des questions stratégiques en termes de libéralisation. On observe partout, en Europe et ailleurs, que la libéralisation a bien fonctionné, notamment sur les réseaux bien entretenus. Il est beaucoup plus difficile d'attirer de nouveaux clients sur un réseau dégradé. Ce n'est pas seulement un enjeu de performance. Il s'agit d'attirer de nouveaux clients ou de mieux satisfaire les clients existants, qu'ils appartiennent au groupe SNCF ou qu'ils soient en dehors de celui-ci.

M. Jacquin et vous-même, monsieur le président, me demandez des réponses plus précises, et attendez de ma part un rapport d'étonnement plus critique. Je ne suis pas critique par plaisir. Le secteur ferroviaire est un secteur passionnant parce qu'il touche à toutes les dimensions de la vie sociale, économique et politique. C'est aussi un secteur où il existe, partout en Europe, une interaction extrêmement forte avec la décision politique et les élus, qui ont la légitimité suprême en matière de décisions.

Mon rapport d'étonnement porte sur un réseau qui offre trois visages. Le premier, c'est le TGV, qui fait l'admiration du pays, mais aussi à l'extérieur. Il est certes en très bon état, bien que les lignes les plus anciennes datent du début des années 1980. Un effort va devoir être fait, comme pour le reste, pour les maintenir à niveau.

En deuxième lieu, de gros efforts sont à réaliser sur certaines lignes du réseau structurant UIC 2 à UIC 6, notamment grâce à la technique des suites rapides, que beaucoup d'autres réseaux étrangers observent avec attention, qui consiste à régénérer certains tronçons de lignes ou certaines lignes de manière accélérée. Ce réseau concerne les trains d'équilibre du territoire, qui sont extrêmement importants dans un pays comme la France, dont la géographie et la taille se prêtent extraordinairement bien au train.

Je suis un peu plus critique quant à l'état du troisième réseau, celui des lignes de desserte fine du territoire, pour lequel un certain nombre d'initiatives ont été prises par le ministre. Il convient de voir, dans le cadre du contrat de performance, les financements qui y seront consacrés et l'avenir qu'on peut lui réservier.

S'agissant de l'indépendance de SNCF Réseau, l'État français a souhaité mettre en place un groupe SNCF intégré, auquel appartient SNCF Réseau en tant que société

anonyme. Un certain nombre de dispositifs ont été mis en place pour garantir l'indépendance des fonctions essentielles que sont la tarification de l'infrastructure et l'attribution des sillons. Il existe également une protection particulière en matière de décisions d'investissement. Des pouvoirs ont été conférés à l'ART, régulateur très puissant – bien plus que dans d'autres pays -, qui a son mot à dire sur la nomination et la révocation du président-directeur général de SNCF Réseau. Je suis légaliste : nous nous en tiendrons donc aux textes. Les textes, tous les textes, rien que les textes !

J'ai eu l'occasion, dans une vie antérieure, de connaître deux systèmes d'organisation durant quinze ans et j'ai la conviction que le modèle choisi par la France permettra d'une part de marier l'eau et le feu et d'avoir un excellent niveau de collaboration et de concertation entre l'infrastructure et le personnel roulant et, d'autre part, de maintenir l'ambition de libéraliser le secteur tout en attirant de nouveaux opérateurs.

Aujourd'hui, SNCF Réseau dispose sur ses rails de quarante-deux clients. Ce n'est pas négligeable. Je reconnais que c'est moins que l'Allemagne, mais comparé à de nombreux autres pays européens, on peut tout de même dire que la France est assez avancée dans la libéralisation de son système de transport ferroviaire et, même au-delà, de transports publics.

J'ai l'intention d'exercer les prérogatives qui me sont confiées par le système de gouvernance ferroviaire française de manière professionnelle, en restant attentif à toutes les dispositions de droit qui me sont applicables, sans en oublier aucune.

J'ai employé le terme de consolidation financière avec la société mère, et non celui d'immixtion de la société mère dans les décisions d'investissement de SNCF Réseau. Cette nuance est très importante. En effet, SNCF Réseau fait partie du groupe public unifié. Certaines des obligations de droit financier et de droit économique s'appliquent naturellement et automatiquement, comme dans n'importe quel groupe d'entreprise.

Le capital de SNCF Réseau, en vertu de la loi, est détenu à 100 % par la maison mère. Il est donc logique et légal que SNCF Réseau soit consolidée dans le bilan de la société mère.

Comment les travaux vont-ils être reprogrammés après la crise issue de la pandémie de Covid-19 ? La réponse est simple, mais l'exécution plus compliquée : l'intention du conseil d'administration et du management est évidemment d'exécuter tout le budget 2020 tel qu'il a été voté par le conseil en novembre et décembre. Nous faisons pour l'instant l'impossible, avec toutes les équipes de terrain, pour reprogrammer les travaux qui ont dû être déprogrammés durant deux mois. Pour une fois, le sujet n'est pas financier ou économique. C'est plus un sujet de disponibilité des voies. Nous souhaitons évidemment accorder la priorité au client final, qu'il s'agisse de voyageurs ou de fret. SNCF Réseau doit le programmer très longtemps à l'avance. C'est le handicap devant lequel nous nous trouvons pour l'instant.

C'est un sujet vraiment complexe sur le plan opérationnel. Nous avons perdu des sillons ou des *slots* en masse durant ces deux mois, avec parfois des week-ends prolongés, qui sont pour nous systématiquement l'occasion de réaliser des travaux qui nécessitent plus de deux jours de suivi. Nous sommes en discussion avec nos clients, car nous devons nous concerter pour reprogrammer des périodes durant lesquelles ils seront le moins possible dérangés.

Je partage votre analyse et la comparaison que vous établissez avec le monde hospitalier : quand on commence à tout découper, on ne voit plus la finalité de ce que l'on fait. Tout est question d'équilibre dans le monde des chemins de fer. SNCF Réseau, en bonne intelligence avec le reste du groupe, va être très attentive à la question des territoires. Il est clair qu'un euro investi dans les chemins de fer doit profiter au plus grand nombre de contribuables mais, en tant que service public, nous devons être capables de tenir compte des zones moins bien desservies ou plus retirées. Même si le discours d'économie des transports tend à affecter les deniers vers le réseau le plus parcouru, nous souhaitons malgré tout porter une attention très soutenue à la logique des territoires et aux lignes de desserte fine du territoire.

Vous avez par ailleurs établi un parallèle entre le contrat de performance et le contrat CDG Express. Ce sont deux contrats très différents, dans la mesure où le contrat CDG Express est un contrat d'objectif très spécifique destiné à réaliser un projet. Le contrat de performance est un contrat beaucoup plus global, qui comporte des clauses de revoyure tous les trois ans sur une période de dix ans.

L'idée n'est pas de s'affranchir des clauses du contrat de performance en cours, mais il est en rediscussion et très différent du contrat CDG Express.

Quant au personnel, le salaire des cheminots a été maintenu durant toute la période, avec toutes les variables hors contraintes de terrain. Nous sommes dans une situation qui, pour l'instant, est stabilisée à cet égard, et dialoguons en permanence avec les organisations représentatives du personnel.

M. Hervé Maurey, président. – Je ne peux m'empêcher de reprendre la parole sur la question de la gouvernance, qui a été un point très important du débat parlementaire. Il y a les textes, mais aussi la volonté du législateur. Dans les débats, on a bien souligné le fait qu'il ne pouvait y avoir d'ouverture à la concurrence sans réelle autonomie de SNCF Réseau. Nous avions obtenu l'engagement que des représentants du Parlement siègent au sein des instances dirigeantes de SNCF Réseau. Cet engagement du Gouvernement n'a pas été tenu. On nous a promis à défaut qu'on serait dans un vague comité des parties, qui n'est d'ailleurs toujours pas constitué.

Vous avez également dit que nous disposions d'un régulateur très puissant. Je me félicite, avec mes collègues, de la qualité du travail effectué par l'ARAFER, devenue ART, mais il ne sert à rien que celle-ci émette des recommandations si le Gouvernement « s'assoit dessus ».

Des remarques très sévères sur la question de l'autonomie, que nous avons reprises à notre compte en commission, ont été émises à propos des fameuses ordonnances sur la gouvernance, lesquelles devaient, après un engagement très ferme du Gouvernement, être débattues devant le Parlement pour que l'on puisse vérifier l'adéquation entre l'objectif d'autonomie et les moyens mis en œuvre. Or ce débat n'a jamais eu lieu. Vous n'y êtes pour rien. C'est le Gouvernement qui, une fois de plus, a failli et a manqué à sa parole sur le sujet, mais je ne peux rester sans réagir quand j'entends dire que, finalement, en ce qui concerne l'autonomie de SNCF Réseau, on en serait pour notre compte.

C'est une énorme déception. Nous nous sommes beaucoup impliqués sur ce texte, avec Didier Mandelli et l'ensemble de nos collègues présents ce soir. Nous avons plus que des inquiétudes au sujet de l'autonomie indispensable à une véritable ouverture à la concurrence.

M. Guillaume Gontard. – Je voudrais d'abord saluer le travail et l'implication des équipes de SNCF Réseau pendant la crise sanitaire. Durant le confinement, la SNCF a adopté un plan de circulation extrêmement réduit, avec un quasi-arrêt des travaux. Cela provoque des inquiétudes sur un retour rapide à la normale. Dans le cas de l'étoile ferroviaire grenobloise, que je connais bien, des travaux avaient enfin pu être programmés grâce à des financements État-région...

Comment allez-vous faire pour donner la priorité à ces travaux ? Pouvez-vous nous assurer que ceux qui ont été programmés avant la crise seront bien maintenus ? Avez-vous clairement les capacités de faire face à ce décalage, sans remettre en cause des projets déjà validés ?

D'une manière plus générale, Jean-Baptiste Djebbari a annoncé lors de la présentation du rapport Philizot que des négociations avaient lieu avec les régions sur les classifications des fameuses lignes UIC 7 à UIC 9. Des plans d'action ont été signés avec certaines régions. Pouvez-vous nous dire où en sont ces négociations ? Avez-vous des éléments sur les discussions avec la région AURA ?

Par ailleurs, il reste actuellement deux lignes intérieures sur lesquelles roulent des trains de nuit. C'est pourtant une alternative efficace au transport aérien et un moyen de désenclavement. Le train de nuit fait-il partie de vos priorités ? Je pense à la continuité des sillons. Pouvez-vous nous confirmer la reprise de la circulation du Paris-Briançon dès le mois de juillet ?

Pour terminer, nous payons aujourd'hui une politique d'absence d'entretien des lignes, avec des rénovations complètes souvent plus coûteuses et importantes pour le maintien du trafic. Est-il envisagé de revoir cette doctrine avec des entretiens plus réguliers ?

Concernant l'aspect environnemental, vous vous étiez engagé à trouver une alternative au glyphosate sous un an. Pouvez-vous nous indiquer des échéances, et la méthode retenue pour ces alternatives en matière d'entretien des voies ?

M. Louis-Jean de Nicolaï. – Ma première question concerne les discussions entre SNCF Réseau et les régions. M. Djebbari nous a annoncé que, dans certains cas, SNCF Réseau reprenait à 100 % les lignes régionales et qu'il y aurait dans d'autres cas une convention. La ligne Caen-Alençon-Le Mans-Tours devrait, selon le ministre, être reprise à 100 % par SNCF Réseau. Si c'est le cas, les calendriers de réfection de la ligne, qui est absolument nécessaire, seront-ils tenus ?

Par ailleurs, concernant les nuisances, l'année prochaine sera l'année européenne du rail. Le problème environnemental et celui des nuisances sonores sur les lignes à grande vitesse et autres, avec l'ouverture à la concurrence, sera probablement abordé. SNCF Réseau aura-t-elle d'ici là trouvé des solutions de protection environnementale pour les riverains, qui ont récemment découvert le calme qui pouvait exister aux abords de ces lignes ?

M. Hervé Gillé. – On peut être relativement inquiet par rapport à l'approche budgétaire que vous avez présentée. J'ai le sentiment qu'on est encore dans le monde d'avant. Lorsque vous parlez du pacte ferroviaire, vous soulignez que vous êtes inscrit dans les objectifs et que vous en attendez une éventuelle révision à moyen terme, mais qu'il n'y a pas aujourd'hui de vision stratégique compte tenu des nouvelles contraintes imposées par la

pandémie de Covid-19. Or on voit bien que vous allez subir une diminution très importante des recettes, du fait de l'affaiblissement des compagnies clientes.

Vous soulignez que votre politique de moyens vous permet tout juste de maintenir à niveau un ensemble d'équipements. Vous êtes resté très évasif par rapport à une approche plus stratégique du développement de l'intermodalité, notamment concernant les moyens qui pourraient être accordés pour améliorer la qualité logistique du réseau avec les couplages que nous pourrions attendre, notamment au niveau des ports et des ports maritimes. On ne voit pas quels sont vos objectifs et votre stratégie à court et moyen termes.

En d'autres termes, il n'existe pas aujourd'hui de vision véritablement prospective à propos des grandes difficultés financières que vous allez vivre, et que vous subissez déjà en partie.

Pouvez-vous m'éclairer sur ces différents points ?

M. Luc Lallemand. – Concernant le redémarrage des travaux, la priorisation a déjà eu lieu et les choses sont en cours d'exécution. Pendant la crise, on a mis à profit l'arrêt du trafic de voyageurs pour réfléchir à la façon de redémarrer et de prioriser les chantiers.

On a déterminé quatre catégories pour ce faire, la première étant celle qui permet de continuer à acheminer les trains de fret, y compris pendant la crise. La catégorie la moins prioritaire est le redémarrage de grands chantiers d'extension de capacités, qui ne touchent pas le client quotidien ni le client stratégique.

Je l'ai déjà dit, à date, 85 % des chantiers ont redémarré. Nous serons à 100 % de nos capacités au plus tard fin juin. Nous avions pris l'engagement que, dans les 48 heures suivant le début du déconfinement, le réseau structurant serait entièrement utilisable. Cela a été le cas. Dans la semaine, plus de 80 % des lignes de desserte fine du territoire étaient également remises en service. La quasi-totalité a été rouverte dans le mois.

Les équipes ont reçu des remontées positives de nos clients. Un bémol toutefois : la qualité des sillons du fret a été exceptionnelle du fait d'un trafic de voyageurs extraordinairement réduit pendant deux mois et demi. La difficulté est de continuer à satisfaire le fret, avec un trafic de voyageurs qui a redémarré à plus de 50 % et qui va être ramené en régime de croisière dans les prochaines semaines.

S'agissant de notre capacité à réaliser certains projets, la crise liée à la pandémie de Covid-19 a correspondu à une séquence de deux mois et demi pendant laquelle l'exécution des projets a été retardée. Notre volonté est que le programme 2020 des travaux et chantiers soit réalisé. Ce n'est pas tant la limite budgétaire qui compte que la capacité de reprogrammer certains travaux sur des séquences horaires qui ne dérangent pas les voyageurs ni le fret.

Vous avez évoqué les discussions avec la région AURA. Je voudrais y répondre de manière globale. La stratégie menée par le groupe est très conceptuelle sur les régions, les territoires étant une des priorités du groupe SNCF et de SNCF Réseau. La nouvelle gouvernance a entamé un dialogue intense avec les régions, notamment au travers de Régions de France et sa commission mobilité.

Je prends actuellement contact avec les présidents et les vice-présidents de région. La nouvelle stratégie de SNCF Réseau, qui devrait être prête d'ici la fin de l'année,

comportera un volet territorial et un volet touchant à la stratégie ferroviaire régionale pour la partie infrastructures.

Je ne vous répondrai pas s'agissant de Paris-Briançon, car cela concerne l'opérateur ferroviaire. Je préfère ne pas m'exprimer à sa place.

Concernant les alternatives au glyphosate, elles représentent, tant sur le plan des techniques de mise en œuvre que des produits utilisés, des surcoûts très importants.

Nous voulons cependant nous inscrire pleinement dans la stratégie de transition écologique du Gouvernement. Nous n'allons donc pas nous plaindre des mesures prises en la matière, mais les contraintes et les surcoûts très importants que cela génère pour l'entretien et la maintenance d'un réseau de près de 48 000 kilomètres de voies a des conséquences que les finances propres de l'entreprise ne peuvent absorber. Aucun programme de productivité ne le peut. L'enjeu est de savoir comment ces surcoûts vont être financés.

M. Hervé Maurey, président. – Pouvez-vous nous donner une idée du montant de ces surcoûts ?

M. Luc Lallemand. – Je vous le confirmerai par écrit, mais cela représente plus de 100 millions d'euros en base annuelle.

On m'indique que la reprise du trafic Paris-Briançon se ferait en juillet. Encore une fois, je préfère ne pas m'exprimer à la place de mes collègues. Je pense qu'il est préférable de leur poser la question.

Quant à la protection environnementale des lignes à grande vitesse, nous allons faire le maximum de ce qu'il est possible de faire. Pour ce qui est des contrats d'exécution des lignes de desserte fine du territoire, ce sont surtout à l'heure actuelle des conventions qui lient le Gouvernement avec les régions concernées. On réfléchit au financement pour une ou deux lignes mais, pour le reste, la discussion est en cours. Je ne peux donc vous donner plus de détails.

S'agissant de la nouvelle vision stratégique post Covid-19, nous sommes dans une séquence un peu compliquée. Mon prédécesseur a mis en place un plan stratégique appelé Nouvel'R, dont il a sûrement eu l'occasion de vous parler. Il s'agit d'un plan qui vise l'industrialisation des activités de SNCF Réseau, qui a été conçu à une époque où les textes sur l'organisation du groupe SNCF n'existaient pas. SNCF Réseau était encore un EPIC.

D'autre part, la grève, qui a eu de très lourds impacts en décembre et janvier, et la crise liée à la pandémie de Covid-19, n'avaient pas encore eu lieu. Je suis en train de penser avec l'équipe à un nouveau plan stratégique d'ici la fin de l'année, qui préserve les acquis industriels de Nouvel'R, qui ajoute un certain nombre de dimensions, notamment sur l'humanisation de l'entreprise, et intègre des contraintes qui n'étaient pas prévisibles il y a deux ans ou deux ans et demi, tout en préservant l'indépendance de SNCF Réseau dans une dynamique du groupe SNCF.

Cette nouvelle vision stratégique intégrera les effets de la crise liée à la pandémie. J'espère avoir le plaisir de vous la présenter d'ici la fin de l'année ou, au plus tard, début 2021.

Je ne suis pas sûr qu'il y ait de très grandes inflexions stratégiques à proprement parler en matière de stratégie post-crise. Il y aura cependant peut-être – je le souhaite – des inflexions budgétaires qui permettront de donner de la puissance et de l'intensité à cette stratégie de mobilité ferroviaire.

M. Ronan Dantec. – Cent millions d'euros pour se passer du glyphosate, cela fait quand même beaucoup d'argent ! On est curieux de comprendre comment vous chiffrez un tel surcoût. J'ai piloté la sortie du glyphosate dans une grande ville : nous n'étions pas sur de telles sommes. Nous sommes tous conscients qu'il faudra sortir du glyphosate. Je pense que, de ce point de vue, vous avez entendu le message de l'État et de la société.

S'agissant de la stratégie, on comprend bien qu'on vous auditionne un peu tôt, mais vous n'en entendrez que mieux nos messages. Vous venez de le dire, il y a peut-être des opportunités liées à la crise, comme dans chaque crise, et peut-être de l'argent disponible pour le fret. On voit bien que l'enjeu climatique n'a pas été oublié cette fois-ci – en tout cas au moins dans les discours – par les grands dirigeants européens. On doit obligatoirement, si l'on veut tenir nos objectifs sur le climat, ramener vers le rail une partie du fret routier, nous le disons d'intervention en intervention.

Intégrez-vous dans le plan que vous préparez des opportunités de financement nouvelles – BEI, BCE – de l'argent pas cher, voire se rapprochant du taux zéro avec des temps d'amortissement extrêmement longs de 50 ou 60 ans ?

Pour faire écho à ce que disait Michel Vaspart, le fait de mettre sur la table une stratégie d'infrastructures de fret cohérente avec les ports et les grandes radiales, comme la traversée entre le Nord et le sud de l'Europe, figure-t-il aujourd'hui dans votre réflexion, y compris dans l'analyse des opportunités de financements nouveaux que pourrait contenir le plan de relance européen ?

M. Hervé Maurey, président. – Avant de vous laisser répondre, j'aimerais revenir un instant sur le coût de la crise pour SNCF Réseau. Vous nous avez dit que vous ne pouviez nous donner de chiffres. Je n'ose imaginer que le président d'une entreprise comme SNCF Réseau n'ait pas la moindre idée de l'impact financier de la crise liée à la pandémie de Covid-19 près de trois mois après son déclenchement.

M. Farandou a évoqué une somme de 2 milliards d'euros pour l'ensemble du groupe. Qu'est-ce que cela représente pour SNCF Réseau ? Donnez-nous un ordre de grandeur. La représentation nationale peut être informée !

M. Luc Lallemand. – Ce chiffre n'est ni stabilisé ni définitif, car on calcule un impact sur l'année 2020, 2021 et 2022. Énormément de facteurs jouent, notamment l'alimentation du fameux fonds de concours qui, lui-même, repose sur les dividendes qui peuvent être réalisés par l'activité de voyageurs, en particulier l'activité TGV. Ces dividendes risquent de se réduire étant donné le très faible niveau d'activité de voyageurs durant ces deux mois.

Cet impact cumulé sur l'année 2020, 2021 et 2022, basé sur l'hypothèse de retrouver 100 % du trafic voyageurs, est évalué pour l'instant entre 700 et 800 millions d'euros « *one shot* », et se traduira dans les comptes annuels de l'entreprise pour ces années avec un impact cumulé sur la dette.

En dehors de cela – et ce n'est pas lié à la pandémie de Covid-19 –, indépendamment de la reprise de la dette en deux phases, au 1^{er} janvier 2020 et au 1^{er} janvier 2022, on est plusieurs centaines de millions d'euros à côté de l'objectif de stabilisation du « *cash-flow* » de l'entreprise en 2024.

Même si ces chiffres reposent sur certaines hypothèses, et même si je m'exprime avec prudence parce qu'il y a encore des effets positifs et des effets négatifs à venir, j'attire votre attention sur le fait que la situation financière de SNCF Réseau est très loin de l'équilibre. Il faudra des discussions intenses et une force de conviction que j'espère la plus persuasive possible pour faire en sorte que les arbitrages se traduisent par des suppléments de financement et non par des réductions de fonctionnalités du réseau.

M. Hervé Maurey, président. – Êtes-vous en train de nous dire que l'objectif d'équilibre financier en 2024 ne sera pas atteint ?

M. Luc Lallemand. – Absolument pas. Tout a changé depuis le passage en société anonyme – et c'est un élément de réponse que je souhaitais apporter à une des questions de M. Dantec qui parle de taux zéro. Il y a environ deux ans, Eurostat, organisme européen qui s'occupe de la classification, du contrôle et de l'établissement des comptes publics des États européens, a décidé, pour tous les pays membres, que le périmètre financier des gestionnaires d'infrastructures en Europe serait consolidé avec le périmètre des finances publiques des États concernés. Cette décision a un impact majeur sur la politique d'investissement que l'on peut avoir d'une part et, d'autre part, sur la manière avec laquelle l'État français, comme les autres États en Europe, regarde les comptes du gestionnaire d'infrastructures.

Dans une ancienne vie, avec toute une équipe de management, je suis parvenu, en douze ans, à réduire le nombre de postes d'aiguillage de 365 à une dizaine, ce qui a permis de réaliser des gains de productivité substantiels. Pour ce faire, il a fallu bien entendu amorcer la pompe de l'investissement et concentrer les postes d'aiguillage. C'est un des deux grands projets que je souhaiterais lancer pour rationaliser l'outil industriel du réseau français.

Les trois ou quatre premières années, on pompe énormément dans le *cash-flow* pour construire de nouveaux bâtiments, concentrer les installations, déplacer voire remonter des câbles de signalisation. Plus de 15 000 trains circulent tous les jours en France. Ce sont de gigantesques investissements productifs, à condition d'investir les trois ou quatre premières années avant d'en voir l'effet positif. On recueille alors les bénéfices du projet, le personnel travaillant de façon bien plus efficace grâce à l'outil industriel dont on les a dotés.

Eurostat consolidant tout, réaliser ces investissements sur fonds propres en faisant un peu de dettes avant de les récupérer n'est plus possible, sauf si l'État et, en particulier dans les États européens, le ministre chargé des comptes publics accepte un effet de bulle de dettes transitoire pour ensuite en recueillir les bénéfices.

Quant à l'argent à taux zéro, le taux d'intérêt implicite sur la dette de SNCF Réseau, aujourd'hui gérée par la maison mère, est déjà relativement bas. Ce n'est donc pas une question de charges financières. Une dette, même à taux zéro, doit être remboursée. C'est là tout le nœud du problème : comment trouver les ressources pour la rembourser ?

Simplifions donc le schéma. Toutes les dépenses réalisées au sein de SNCF Réseau sont aujourd'hui consolidées par l'État. Le tout est de savoir quel transfert

d'argent l'État veut bien réaliser pour SNCF Réseau sur une base annuelle, son effet sur les finances publiques étant à peu près comparable.

M. Ronan Dantec. – Êtes-vous capable, dans la discussion avec l'État, de mettre sur la table un projet cohérent de développement du fret ferroviaire à l'échelle nationale, avec les infrastructures lourdes qui manquent dans les ports et en transversal ?

M. Luc Lallemand. – Le sujet de l'investissement pour le fret ferroviaire est tout à fait spécifique. Lorsqu'on dispose d'un réseau en aussi mauvais état dans sa partie la moins fréquentée, mais aussi sur une partie du réseau structurant – et cela fait partie du dialogue que l'on a avec l'État – n'est-il pas préférable d'investir les rares deniers disponibles dans la partie du réseau qui sert à tout le monde et non uniquement à une partie spécifique ?

Pour en revenir à la question de l'endettement et du fonctionnement du cycle financier, qu'on s'endette un peu plus ou un peu moins est surtout un sujet d'équilibre de liquidité et de solvabilité de la société anonyme SNCF Réseau. Par rapport aux finances publiques, verser un subside ou laisser s'endetter est, à quelques spécificités techniques près, équivalent.

Tout comme vous, j'espère par ailleurs que la crise générera des opportunités.

Les détails sur les surcoûts du glyphosate vous seront bien entendu fournis. J'espère, monsieur le président, avoir répondu à votre question sur l'impact financier de la crise liée à la pandémie de Covid-19.

M. Hervé Maurey, président. – Merci, monsieur le président-directeur général.

Beaucoup d'interrogations demeurent néanmoins. Je pense que nous aurons l'occasion de vous auditionner à nouveau. L'inquiétude perdure par rapport aux conséquences financières et en matière de programme d'investissement, ainsi que sur un certain nombre de sujets, comme les petites lignes. On sait tous dans quel état se trouve le réseau ferroviaire. Nous ne voudrions pas assister à un recul du programme de régénération ni risquer que les efforts réalisés par l'État avec la reprise de la dette n'atteignent pas l'objectif d'équilibre financier.

Ce sont là beaucoup de questions auxquelles il n'est sans doute pas encore possible de répondre en totalité. Nous espérons pouvoir en savoir davantage dans les prochaines semaines et les prochains mois.

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

La réunion est close à 17 heures 55.

Mercredi 10 juin 2020

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

Déploiement de la 5G et aménagement numérique de la France - Audition de M. Martin Bouygues, président-directeur général du groupe Bouygues

M. Hervé Maurey, président. – Je remercie Martin Bouygues d'être présent, pour évoquer avec nous le déploiement de la 5G et l'aménagement numérique de notre pays. Certains sénateurs sont présents, et d'autres en visioconférence.

Nous vous accueillons ce matin dans le cadre des auditions que nous menons sur les conséquences de l'épidémie de Covid-19 sur l'aménagement numérique du territoire. La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a déjà auditionné Sébastien Soriano, président de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep), et plus récemment, Julien Denormandie, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ville et du logement. Les trois référents de la commission sur les problématiques d'aménagement numérique du territoire – Patrick Chaize, Jean-Michel Houllegat et Guillaume Chevrollier – ont également entendu la Fédération française des télécoms et les quatre opérateurs, parmi lesquels Bouygues Telecom. C'est la première fois, néanmoins, que notre commission vous auditionne, Monsieur Bouygues, quelques jours seulement après votre tribune qui a fait grand bruit, appelant à reporter les enchères 5G en France en raison de la crise sanitaire.

Permettez-moi de rappeler quelques éléments de contexte sur le calendrier et les modalités de déploiement de cette nouvelle technologie mobile. En avril dernier, chacun des quatre opérateurs a pu acquérir un bloc de 50 MHz, à un prix fixe de 350 millions d'euros. Suite à cette attribution, les fréquences restantes devaient être attribuées aux enchères par blocs de 10 MHz. Un prix plancher de 70 millions d'euros par bloc a été fixé par l'État, portant le montant total de l'attribution des fréquences 5G à un niveau minimum de 2,17 milliards d'euros. En raison de la crise sanitaire, cette deuxième phase d'enchères, qui devait initialement se dérouler au printemps, a été repoussée. Pour l'heure, deux dates sont envisagées par le Gouvernement pour ces enchères : soit fin juillet, soit septembre.

Dans une tribune publiée par le Figaro, vous avez affirmé qu'il serait souhaitable de reporter à la fin de 2020 voire au début de 2021 les enchères sur les fréquences 5G. Selon vous « *la 5G n'est pas une urgence pour la France* ». Vous estimatez tout d'abord que ce report ne présente aucun risque de déclassement ou de retard pour l'économie française, dès lors que les usages potentiellement innovants n'arriveront qu'en 2023 ou 2024. Vous avez également souligné, la défiance croissante de l'opinion publique vis-à-vis de la 5G. Un certain nombre de dégradations ont ainsi été observées en Grande-Bretagne sur des sites 5G. Vous évoquez également les interrogations concernant l'impact de la 5G sur le plan sanitaire et sur le plan environnemental. Je ne doute pas que Monsieur Chevrollier et Monsieur Houllegat en parleront en tant que rapporteurs de la mission d'information sur l'empreinte environnementale du numérique. Des questions se posent également du point de vue de la souveraineté. Certains ont ainsi vu dans vos interventions une crainte que l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) interdise l'utilisation des équipements de l'entreprise chinoise Huawei, que vous utilisez pour la génération de mobiles précédente.

Vousappelez à la réalisation d'un *New Deal* 2 ; vous nous expliquerez en quoi cela est nécessaire. En effet, le *New Deal* actuel est toujours en cours de déploiement et certains de ses volets, comme le dispositif de couverture ciblée, enregistrent déjà des retards.

Suite à votre intervention liminaire, je laisserai la parole aux référents de la commission puis à l'ensemble de mes collègues qui souhaiteront s'exprimer.

Monsieur le président-directeur général de Bouygues, je vous laisse la parole.

M. Martin Bouygues, président-directeur général du groupe Bouygues. – Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les sénateurs, je vous remercie tout d'abord de m'avoir invité à m'exprimer devant votre commission aujourd'hui, avec Olivier Roussat, directeur général délégué du groupe Bouygues, et Didier Casas, directeur général adjoint de Bouygues Telecom. Je le fais à un moment particulier, puisque le pays se relève avec difficulté de cette terrible crise du Covid-19. Les conséquences sur l'économie sont évidemment très importantes et, je crains que nous n'en percevions pas encore la pleine ampleur.

Je souhaiterais, avant de répondre à vos questions, vous présenter rapidement les conséquences de la crise sur le groupe Bouygues, les dispositions que nous avons prises pour faire face aux difficultés et les quelques mesures que nous pensons être utiles pour accélérer la couverture mobile du territoire.

En tout premier lieu, s'agissant des conséquences de la crise sur les métiers du groupe Bouygues, les résultats du premier trimestre publiés le 14 mai dernier permettent de mesurer les premières conséquences de la pandémie sur les finances de notre groupe. Nous sommes un des très rares groupes français à publier des comptes trimestriels, à la différence des autres, qui publient des comptes semestriels. Pour l'ensemble du groupe, nous estimons que la baisse du chiffre d'affaires liée au Covid-19 s'élève à environ 750 millions d'euros au premier trimestre 2020, dont 600 millions environ sur la France. La France concentre donc 80 % de l'impact financier du Covid sur les finances du groupe, ce qui est nettement plus que les 60 % qu'elle représente dans notre chiffre d'affaires global. Force est de constater que notre pays est celui dans lequel le ralentissement de l'activité a été le plus fort et le plus lourd. Nous le voyons très nettement aujourd'hui, en phase de sortie de crise ; la plupart des pays dans lesquels nous opérons, soit environ 52 à travers le monde, ont repris presque normalement, tandis que la France, de son côté, marque encore le pas.

Les métiers sont diversement affectés par cette baisse, étant donné la nature des activités. Ce sont les métiers du pôle construction, promotion immobilière, routes et construction qui ont subi le plus gros impact, avec une baisse d'environ 700 millions d'euros sur les 750. Cette baisse s'explique par le quasi arrêt des chantiers en France à partir du 17 mars et le ralentissement ou l'arrêt des chantiers dans de nombreux pays. Fort heureusement, cependant, les atouts traditionnels du groupe lui permettent d'être très bien positionné pour ne prendre aucun retard en sortie de crise.

D'une part, la structure financière du groupe est restée très saine. Nous sommes en effet un groupe très peu endetté. Le groupe dispose d'environ 10 milliards d'euros de trésorerie disponible à fin mars dernier. La situation est donc confortable. D'autre part, la grande qualité du dialogue social dans tous les métiers du groupe ainsi que les décisions que nous avons prises ont permis de limiter au maximum les conséquences sur les collaborateurs et de mettre en place les conditions d'une réponse rapide.

Je vais vous parler maintenant des dispositions que nous avons prises. La première de mes préoccupations était, dès le début de la crise, de prendre immédiatement toutes les dispositions pour préserver la santé de nos collaborateurs. À chaque fois que cela était possible, en fonction du métier, nous avons mis en place le télétravail. Naturellement, cela n'a pas été possible pour certaines activités. Je pense particulièrement aux journalistes qui doivent se déplacer pour préparer les journaux télévisés, réaliser les reportages ainsi que les techniciens qui travaillent avec eux et doivent être présents physiquement pour assurer la maintenance du réseau pour la téléphonie ou pour TF1. Pour tous les collaborateurs, qui depuis quelques jours reviennent progressivement sur le lieu de travail, nous avons préparé des procédures sanitaires très complètes et mis à disposition gel hydroalcoolique, masques et thermomètres. Comme il était impossible d'acquérir en France des masques jusqu'à une date récente, nous nous sommes organisés pour en acheter en Asie. Les équipes achats de la filiale Bouygues Construction ont acheté au total 45 millions de masques pour les besoins de tous les collaborateurs du groupe. Nous avons fait preuve de solidarité en donnant un million de masques aux établissements de santé dès le début de la crise. Nous avons fait de même en Côte d'Ivoire, dont nous sommes un vieux partenaire. Nous avons ainsi offert au pays un million de masques pour l'aider dans la gestion de la crise. Par ailleurs, nous avons aussi mis à disposition de petits fournisseurs des masques, car ils peinaient à s'en procurer.

Confrontés à l'arrêt total de l'activité dans certains métiers, nous avons dû nous poser la question du chômage partiel. Sur ce sujet, nous avons pris deux décisions fortes. D'une part, contrairement à d'autres groupes, nous avons limité au maximum le nombre de collaborateurs concernés. Au pire de la crise, nous n'avons pas eu plus de 26 % des effectifs français du groupe en chômage partiel. L'essentiel des collaborateurs concernés étaient chez Colas, Bouygues Construction et Bouygues Immobilier en raison de l'arrêt total des chantiers. De 26 %, le taux de chômage partiel est tombé à 12 % dès le mois de mai. Il est de 0 % au mois de juin. D'autre part, nous avons pris la décision de neutraliser au maximum l'impact financier du chômage partiel pour les collaborateurs. Chez Bouygues Construction, Colas, TF1 et Bouygues Telecom, la perte de salaire due au chômage partiel du mois de mars a été intégralement compensée. Chez Bouygues Immobilier, le chômage partiel n'a commencé qu'en avril et la perte de rémunération a été compensée à 90 %.

L'important est maintenant d'accélérer le plus possible la reprise d'activité. Dans la construction par exemple, le problème n'est pas le carnet de commandes, qui est déjà très fourni, mais la nécessité de rattraper le retard accumulé pendant le confinement. Nous avons négocié très vite avec les partenaires sociaux un accord qui permet de réduire la longueur des vacances d'été, pour trois semaines consécutives maximum avec une recommandation à deux, d'accroître le nombre de jours pouvant être placés sur le compte épargne-temps et d'augmenter le nombre d'heures travaillées jusqu'au maximum légal. Dans des activités comme le BTP, qui sont fortement saisonnières, il faut absolument tirer le maximum de l'été pour tenter de rattraper une partie du retard pris pendant le confinement.

Que pensons-nous nécessaire pour la reprise de l'activité ? J'ai l'honneur de m'exprimer devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, et je voudrais évidemment concentrer mes propos sur la question relative à la couverture mobile du territoire et à la 5G. Vous le savez, j'ai fait il y a quelques jours une proposition concernant la 5G et la couverture mobile du territoire en 4G. Je voudrais vous exprimer en quelques mots le sens de ces propositions. Mon raisonnement, simple, tient en plusieurs étapes. S'agissant de la première étape, j'affirme que retarder les enchères 5G de cinq ou six mois ne pose aucun problème pour la compétitivité de l'économie française. La 5G que les opérateurs vont déployer dans un premier temps n'aura pour seul intérêt que de

permettre une éventuelle désaturation très locale des réseaux mobiles 4G lorsqu'ils sont saturés. Elle servira donc dans les grands centres urbains et de façon très ponctuelle. Elle permettra de rendre les communications plus fluides. Ce n'est qu'à partir de 2023 que la maturité progressive de la 5G et l'arrivée d'une seconde vague d'équipements permettront d'envisager de nouveaux usages, notamment industriels grâce à des débits plus élevés et à un faible taux de latence. Le gain pour la compétitivité sera alors réel, mais pas avant cette date. Le fait de conduire les enchères en décembre 2020 plutôt qu'en septembre ne me semble donc pas constituer un grand problème.

S'agissant de la deuxième étape, pour l'instant, un nombre croissant de Français exprime au mieux de l'indifférence, au pire de la méfiance pour la 5G. Nous entendons pour notre part beaucoup de discours négatifs à ce sujet. Ceux-ci reposent sur deux thèmes : l'impact environnemental et les effets sanitaires potentiels des ondes. Je crois qu'il est nécessaire de parler dans un débat public serein et éclairé avant de conduire les enchères. Je n'affirme pas cela pour gagner du temps, mais parce que j'estime qu'il est important de ne pas escamoter le débat public sur la technologie, qui me semble être légitime. Manifestement, le Gouvernement a considéré que ce débat ne devait pas avoir lieu. J'ai noté qu'avant même que je puisse m'exprimer devant vous aujourd'hui, la secrétaire d'État a exprimé dans une interview samedi que les enchères auraient lieu en septembre et qu'il était hors de question d'ouvrir une discussion. Cet empressement est un peu curieux ; je n'ai pas la même conception du débat démocratique. Quoi qu'il en soit, jusqu'à preuve du contraire, c'est à l'Arcep que revient la décision, et je considère que le Parlement a également le droit à l'information.

S'agissant de la troisième étape, je constate que les Français restent globalement insatisfaits par la couverture du territoire en 4G, qui reste insuffisante. Les opérateurs ont beaucoup déployé dans les zones blanches – et je considère que le *New Deal* est un instrument utile et efficace – mais manifestement, il reste à faire. Je pense d'ailleurs que le confinement n'a fait qu'accentuer ce besoin, puisque les Français se sont trouvés confinés dans des zones qui ne sont pas des zones principales. Ils en ont parfois souffert. Il faut donc selon moi aller plus loin et plus vite. C'est pourquoi je propose que les opérateurs construisent 1 500 ou 2 000 sites mutualisés supplémentaires dans les prochaines années, en sus de ceux qui ont déjà été construits dans le cadre du *New Deal*. Nous pourrions nous mettre d'accord sous l'égide de l'Arcep sur la meilleure façon de réaliser ce programme. C'est la raison pour laquelle nous proposons de repousser les enchères de quelques mois, pour avoir le temps de renégocier un accord global. Les quelques centaines de millions nécessaires à cet investissement nouveau seraient évidemment à prendre en considération sur le montant des redevances payées au titre des fréquences 5G. C'est un système simple, efficace, financé et qui se propose de répondre à la demande des territoires. Apparemment, le Gouvernement pense que ce n'est pas nécessaire, et Bercy, par la voie de Madame Pannier-Runacher, l'a rejeté ; j'en prends acte.

Comme nous l'avons toujours dit, Bouygues Telecom se portera acquéreur de fréquences 5G, même si les enchères ont lieu au mois de septembre. En revanche, il doit être clair pour tout le monde que, si par hasard, il venait à l'idée des pouvoirs publics, après que les enchères auront eu lieu, de demander aux opérateurs de consentir un effort supplémentaire pour la couverture numérique du territoire dans le cadre d'un nouveau programme « zones blanches », supposant des investissements, notre réponse sera nécessairement assez réservée. Nous saurons alors rappeler à la ministre ou son successeur qu'il existait un levier pour améliorer efficacement la situation.

Je me tiens, avec mes collaborateurs, à votre disposition pour répondre à vos questions.

M. Hervé Maurey, président. – Merci beaucoup. Je vais d'abord donner la parole aux référents de la commission sur les problématiques d'aménagement numérique du territoire.

M. Patrick Chaize. – Je voudrais réagir à ce que vous venez dire. Certains de vos arguments sont les miens, mais je pense que nous avons sûrement des divergences d'analyse, et en tout cas de programmation.

Monsieur Viel, directeur général de Bouygues Telecom, a récemment annoncé dans les Échos que le nouveau *New Deal*, que vousappelez de vos vœux, pourrait être gagé par un ajustement des conditions de délivrance des fréquences 5G. « *Si ce « New Deal 2 » permet de dépenser un peu moins sur la 5G, et un peu plus sur la 4G, cela vaut le coup* », affirme-t-il. Pour « *moins dépenser sur la 5G* », il y a deux solutions : soit l'État réduit le prix plancher fixé pour les enchères, soit le cahier des charges fixant vos obligations de couverture est assoupli. Quelle solution privilégiez-vous ?

Si le cahier des charges fixé par l'Arcep est assoupli, nous savons très bien ce que cela signifie, à savoir des ambitions de couverture 5G moindres dans les territoires. Monsieur Bouygues, l'ajustement des conditions de délivrance des fréquences 5G consiste-t-il à renoncer au déploiement de la 5G dans les territoires peu denses ? D'après vous, le prix à payer pour la « 4G des champs » doit-il être de circonscrire la 5G à la ville ? Je ne partage évidemment pas ce point de vue. Les enjeux du déploiement de la 4G et de la 5G doivent être dissociés. Vous vous êtes déjà engagé – moyennant un effort financier de l'État – à garantir une couverture 4G sur l'ensemble du territoire *via le New Deal*, que ce soit par la généralisation de la 4G sur les sites existants ou par le dispositif de couverture ciblée.

Concernant le dispositif de couverture ciblée, je constate que les déploiements n'ont pas été totalement arrêtés et que des pylônes ont continué à être érigés pendant la période de confinement. Nous pouvons nous en réjouir et remercier les équipes de terrain pour le travail effectué. Malgré ces efforts, il est certain que la crise sanitaire a ralenti les déploiements. Il y aura sans aucun doute des retards – ce qui est parfaitement compréhensible. Je rappelle cependant que des doutes avaient été émis, avant même le début du confinement, quant au respect de ces échéances. Seuls les retards strictement justifiés par la crise sanitaire seront donc tolérés par l'État ; c'est ce qu'a rappelé, il y a quelques jours, Julien Denormandie, devant notre commission. Le ministre nous a également affirmé que les opérateurs devront être extrêmement transparents et devront présenter très rapidement un état des lieux d'avancement du *New Deal*. Combien de sites du dispositif de couverture ciblée serez-vous en mesure de livrer fin juin ? Parmi les retards qui seront constatés, combien sont strictement justifiés par la crise sanitaire et la période de confinement ?

M. Jean-Michel Houllegatte. – Vous nous avez parlé des premiers chiffres sur la perte de chiffre d'affaires pour les trois premiers mois. Disposez-vous d'une projection pour l'ensemble de l'année 2020 ? Certains mois seront malheureusement beaucoup plus pénalisants que les trois premiers de l'année.

Ma question s'inscrit dans le prolongement de ce qui a été dit, notamment au sujet de la 5G. Notre commission s'intéresse beaucoup à l'impact environnemental du numérique. Nous avons créé une mission d'information portant sur ce sujet. Le numérique a été un facteur

de croissance mais aussi, pendant cette crise, un vecteur de résilience. Nous l'avons vu, il a permis la continuité de l'activité économique et éducative, parfois également en termes de santé et de lien social. Cependant, il a aussi un impact environnemental, à la fois sur la consommation énergétique liée au trafic sur les réseaux et sur la fabrication et l'utilisation des équipements. Avez-vous conduit une étude sur l'impact environnemental que pourrait avoir la 5G ? Nous savons que les constats sont contrastés. Certains nous affirment qu'elle permettra des économies d'énergie, qui pourraient cependant être compensées par l'accroissement des usages et le renouvellement des *smartphones*. Quelle est votre opinion sur ce point ?

La loi qui vise à sécuriser les futurs réseaux 5G vous oblige à obtenir une autorisation de l'ANSSI pour être en mesure d'utiliser les équipements 5G des fournisseurs avec lesquels vous souhaitez travailler. Où en êtes-vous de vos demandes d'autorisation auprès de l'ANSSI ? Avez-vous reçu une réponse ? Pouvez-vous nous éclairer sur ce sujet ?

M. Hervé Maurey, président. – Je rappelle que la commission organise, le 1^{er} juillet, une table ronde à laquelle les opérateurs participeront, sur l'impact environnemental et sanitaire du de la 5G.

M. Guillaume Chevrollier. – De nombreux sujets pourraient être abordés sur vos activités en BTP, à l'international ou sur la couverture mobile du territoire en 4G, mais je vais limiter mes questions au sujet de la 5G.

Conformément aux dispositions de la loi sur la sécurité des réseaux 5G votée en août 2019, vous avez saisi l'ANSSI d'une demande d'autorisation d'exploitation des équipements du Chinois Huawei. La réponse de l'ANSSI n'a toujours pas été publiée. En février dernier, vous aviez prévenu que vous ne toléreriez pas « *d'impact financier négatif* » ni de « *désavantage concurrentiel* » qui découleraient d'une interdiction totale ou partielle de Huawei. Didier Casas, le secrétaire général de Bouygues Telecom, avait confirmé que vous vous réserviez toutes les possibilités pour protéger vos droits, par exemple *via* un recours juridique contre les décrets d'application de la loi de 2019. Maintenez-vous cette position ? Ne pensez-vous pas que la donne a changé avec la crise sanitaire ? Ainsi, le Royaume-Uni, qui avait un temps donné son feu vert, sous condition, à Huawei, pourrait « réduire à zéro » sa participation dans les infrastructures 5G d'ici 2023, selon les informations relayées il y a quelques semaines par la presse britannique. La méfiance vis-à-vis de la Chine, accusée d'avoir manqué de transparence dans sa gestion de la crise du Covid-19, ne pourrait-elle pas avoir raison de l'accès de Huawei au réseau 5G européen ?

J'aimerais également aborder la question des impacts sanitaires et environnementaux de la 5G. Cela a été dit : la dégradation de pylônes et la circulation de thèses complotistes associant 5G et Covid-19 attestent d'un climat de défiance croissant contre cette technologie. Les travaux de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) pourraient contribuer à rationaliser le débat. Je rappelle qu'un rapport préliminaire a été publié il y a quelques mois et qu'un rapport final est attendu pour le début de l'année 2021. L'Anses nous a déjà fait savoir que ses chercheurs avaient des difficultés à accéder à certaines données détenues par les opérateurs. L'agence reconnaît que les opérateurs « *ont répondu à certaines de ses questions* », mais que les « *zones d'ombre* » qui demeurent vont requérir une plus grande coopération des opérateurs. Nous vous appelons donc, Monsieur Bouygues, à accéder aux demandes de l'Anses, dont les travaux seront indispensables à un déploiement apaisé de la 5G dans notre pays.

Enfin, votre groupe réfléchit-il à des solutions concrètes pour limiter les impacts environnementaux du numérique, et en particulier des réseaux ? Certaines pistes concrètes pourraient être étudiées, concernant par exemple les *box* internet, dont vous êtes propriétaires. Ne faudrait-il pas, par exemple, systématiser les technologies de mise en veille automatique des *box* ou réfléchir à une meilleure mutualisation des équipements dans les habitats collectifs ? Par ailleurs, la généralisation de la 4G et l'arrivée de la 5G ne devraient-elles pas vous pousser à planifier l'extinction progressive des anciennes générations mobiles ?

M. Martin Bouygues. – Je souhaiterais rappeler que tout ce que les opérateurs dépensent en termes d'investissements – achats de fréquences, équipements – est payé *in fine* par les consommateurs. Nous parlons en l'occurrence de sommes relativement importantes.

Vous avez un certain nombre de questions sur le respect du *New Deal* et le débat de l'articulation entre la 4G et la 5G. Je vais laisser Olivier Roussat, qui est le président-directeur général de Bouygues Telecom, et Didier Casas vous répondre.

M. Olivier Roussat, président-directeur général de Bouygues Telecom. – Bien évidemment, mon propos correspondra aux propos tenus par Monsieur Bouygues dans l'article que vous mentionnez. Si nous souhaitons favoriser la couverture du territoire et rajouter des sites supplémentaires en zone blanche pour apporter la couverture 4G, nous ne demandons pas un ralentissement de déploiement de la 5G. Certaines zones non couvertes sont apparues comme assez critiques au cours de cette période. Il nous semble dès lors nécessaire d'ajouter quelques milliers de sites en zone blanche et de défalquer le coût de ces sites supplémentaires du socle prévu en début d'année pour les enchères 5G. Nous ne remettons absolument pas en cause le rythme et les conditions de déploiement 5G tels qu'ils sont exprimés dans le cahier des charges publié en début d'année par l'Arcep. Nous ne souhaitons pas du tout avoir une 4G des campagnes et une 5G des villes. Nous devons en revanche renforcer la couverture du territoire. À cette fin, nous estimons que le nombre de sites 4G supplémentaires s'exprime probablement en milliers. C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité décaler les enchères 5G : nous souhaitons déduire le coût du *New Deal* 2 des enchères 5G. Je rappelle qu'à date, nous n'avons rien payé, puisque le paiement effectif des 50 Mhz déjà acquis ne se concrétisera qu'à compter du déroulement des enchères, donc dans plusieurs mois.

Pour répondre à la première question, très clairement, nous ne souhaitons pas remettre en cause le rythme et les conditions de déploiement des sites 5G mais augmenter le nombre de sites disponibles en zones blanches. Je vous rappelle également que notre obligation est de faire passer 75 % des sites du programme « zones blanches » en 4G avant la fin de cette année. Nous serons à plus de 80 %. De même, nous ne pouvons prétendre dans une tribune qu'il est nécessaire d'offrir davantage de couverture, sans respecter nos engagements en faisant basculer l'ensemble nos sites en 4G, comme le prévoit le *New Deal*. Nous estimons que les Français doivent pouvoir accéder à internet, car nous avons vu, pendant la phase de confinement, qu'un problème d'accès à internet empêchait d'accéder au télétravail ou à la télémédecine. Un sujet aussi simple que la télémédecine ne se posait pas avant le confinement, alors qu'il est devenu la norme après. Les habitudes qui ont été prises pendant le confinement nous semblent, pour un certain nombre d'entre elles, durables, et nous devons offrir davantage de connectivité pour y parvenir. Il existe un mode de financement assez simple ; discutons pendant quelques semaines de l'enveloppe supplémentaire et des méthodes qui permettront de l'attribuer, département par département. Il s'agit d'être cohérent avec la réponse proposée par Monsieur Bouygues.

Le deuxième sujet est l'impact environnemental. Cet argument est utilisé très fréquemment, pour expliquer que la 5G consomme moins que la 4G. La 5G permet, lorsque l'on transporte des données, de le faire avec moins d'énergie. En revanche, elle augmente considérablement les débits et permet donc un usage beaucoup plus important, donc de transporter davantage de données, ce qui est beaucoup plus consommateur. Il est donc erroné d'affirmer que la 5G permettra des efforts en matière d'énergie. Après la première année de déploiement, la consommation énergétique de tous les opérateurs affichera une augmentation importante.

Nous avons pris l'engagement de communiquer à la fin de cette année, pour tous les métiers, au sujet de notre plan d'action pour être conformes à l'accord de Paris et réduire nos émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030. En ce qui concerne Bouygues Telecom, nous savons que notre consommation d'énergie a quoi qu'il en soit vocation à augmenter. En effet, lorsque nous confions une capacité d'usage supérieure à nos clients, ceux-ci l'utilisent.

En ce qui concerne l'impact environnemental des *box*, nous avons conscience de la nécessité de réduire le nombre d'équipements électroniques consommateurs. Nous venons de loger dans les téléviseurs un logiciel qui permet de supprimer la *box*. Nous prenons ce type de chemin pour aller dans le sens que vous évoquez, et nous réglons de surcroît le problème de la mise en veille.

Concernant le dispositif ciblé, nous avions prévu trois points de passage. Nous devions produire 101 sites le 27 juin. En l'occurrence, nous livrerons 70 sites, dont 30 utiliseront des groupes électrogènes, puisqu'Enedis n'a pas été en mesure de mettre à notre disposition l'alimentation électrique nécessaire. Lors de la négociation du *New Deal*, nous avions insisté sur un point auprès de l'Arcep : le montage des pylônes est notre métier. En revanche, l'acheminement électrique par les syndicats d'électrification est complexe en raison de l'éloignement de l'emplacement qui nous est attribué. Je rappelle que les groupes électrogènes sont des moteurs thermiques qui tournent à longueur de journée. Les 31 sites manquants seront livrés dans les trois mois à venir. Sur le basculement des sites « zones blanches » en 4G, notre engagement passera de 75 à 80 % en tant que seuil minimal.

En outre, Bouygues Telecom emploie 7 000 personnes et assure le même métier qu'une entreprise comme Orange, qui en emploie 80 000. Par conséquent, nous sous-traitons un certain nombre de tâches. Or certaines de ces entreprises n'ont pas travaillé pendant le confinement, notamment pour se conformer au protocole sanitaire utilisé par les sociétés de construction. Nous avons donc perdu du temps. Nous rattraperons une partie de ce retard. À l'heure actuelle, nous ne sommes toujours pas revenus à la normale. Deux facteurs nous pénalisent grandement : l'indice de masse corporelle – qui, à partir de 30, représente un facteur de comorbidité – et l'école. Dans nos activités de promotion immobilière, seuls 85 % des collaborateurs sont présents sur les chantiers. La règle de 4 m² entre chaque collaborateur, par ailleurs, divise par deux les effectifs.

M. Hervé Maurey, président. – Tous les retards ne sont dus à l'épidémie de Covid-19. Un point m'interpelle dans vos propos : le *New Deal* était supposé régler le problème global de la couverture du territoire en téléphonie mobile, selon les pouvoirs publics. Il nous semble donc surprenant que vous cherchiez à compléter un dispositif supposé être complet.

M. Martin Bouygues. – J'ai été président d'une compagnie de distribution d'eau. À ma connaissance, pour l'eau potable, les législations ont plus d'un siècle. Pour autant, tout le monde ne bénéficie pas d'un raccordement.

M. Hervé Maurey, président. – Quelques maisons n'ont pas l'eau en France, mais nous sommes encore loin d'avoir le même niveau de déploiement en matière de téléphonie mobile.

Le Président de la République, lors de son élection, a annoncé que la question de la téléphonie mobile serait réglée « *dans les deux à trois ans* ». Cette période est écoulée. Le *New Deal* a ensuite été mis en place, et il nous a été dit qu'il permettrait de couvrir la totalité du territoire en téléphonie mobile. Vous en faites une analyse différente.

M. Didier Casas, directeur général adjoint de Bouygues Telecom. – Je souhaiterais apporter quelques informations très factuelles.

Le *New Deal* mobile, tel qu'il a été négocié en 2018, s'étend sur de longues années. Il est exact qu'il a été présenté comme devant permettre la couverture de l'ensemble du territoire. Nous constatons aujourd'hui que dans le principal chantier du *New Deal* mobile, qui est le dispositif de couverture ciblée, quand l'arrêté ministériel a prévu huit pylônes dans un département comme l'Eure, les collectivités jugent ce nombre insuffisant pour l'intégralité des zones qu'elles souhaitent couvrir. Dans un certain nombre de zones, les équipes projets locales font donc part d'un nombre de sites insuffisant pour répondre aux besoins. Nous proposons de créer un système pour y répondre.

S'agissant du *New Deal* et du retard supposé dans lequel nous aurions pu nous trouver avant le confinement et *a fortiori* aujourd'hui, sur le lot 1 du dispositif de couverture ciblé, nous devions initialement réaliser 108 sites, retenus par arrêté ministériel, dont nous défalquons six sites qui devaient être retirés par un arrêté modifié. Sur ce nombre, avant le début de l'épidémie de Covid, Bouygues Telecom avait déclaré qu'il ouvrirait au 27 juin ces 101 ou 102 sites. L'entreprise n'avait alors aucun retard. L'Arcep nous a depuis demandé de justifier, site par site, le retard éventuel. Cependant, Bouygues Telecom n'est pas plus en retard que les autres opérateurs s'agissant du dispositif de couverture ciblée, à l'exception d'Orange, qui est beaucoup moins dépendante de la sous-traitance donc moins impactée par le Covid.

Mme Marta de Cidrac. – Vous avez proposé le report des enchères 5G. Votre directeur général a expliqué cette proposition par la volonté de déployer plus largement la 4G en zone rurale, pour ajouter 20 à 30 % de pylônes mobiles en sus des 5 000 que chaque opérateur doit installer dans le cadre du *New Deal* actuel. Qu'en est-il de cette proposition d'un point de vue opérationnel ? Comment ce déploiement de 20 ou 30 % supplémentaire se déroulerait-il ? D'un point de vue territorial, les collectivités, élus et associations perçoivent-ils favorablement cette opération ?

Sur le sujet de la souveraineté, le recours à Huawei n'est pas sans poser des questions. Il me semble primordial que les opérateurs restent maîtres de leur réseau. Quelle place Huawei occuperait-il en réalité dans le développement de la 5G ? Pouvez-vous nous donner davantage d'informations sur les assurances que vous avez obtenues de la part du constructeur chinois ?

M. Guillaume Gontard. – Vous avez évoqué le report de l'attribution de la 5G, qui n'est pas une priorité dans le contexte actuel. Je ne vous sens pas convaincus par l'intérêt général de la 5G. Je souhaiterais disposer de votre ressenti sur cette question. Par ailleurs, certains forfaits seront prochainement proposés, intégrant la 5G. Seront-ils remis en cause ? Qu'apporteront-ils de plus aux clients ?

M. Ronan Dantec. – À en croire votre introduction, les interrogations sur l'impact sanitaire de la 5G seraient presque vos alliées dans la période, puisque l'Anses a émis un avis préliminaire en janvier 2020, jugeant pour l'instant impossible de déterminer les effets sanitaires des ondes émises par la 5G, notamment pour les nouvelles fréquences en 3,5 GHz et 26 GHz. Comment vous saisissez-vous de cette question ? Je souhaite également souligner qu'un certain nombre de programmes pour le second tour des élections municipales comprennent des moratoires sur le déploiement de la 5G. Collaborez-vous avec l'Anses sur des données à votre disposition ? Ne faudrait-il pas répondre à ces interrogations avant d'engager les enchères et le déploiement de la 5G ?

M. Jean-François Longeot. – Vous accusez un retard plus important que d'autres opérateurs sur l'ouverture des sites dans le cadre du dispositif de couverture ciblée du *New Deal*. Avez-vous des explications à nous fournir sur le sujet ?

M. Olivier Roussat. – Concernant l'intérêt de la 5G, il est erroné d'affirmer qu'elle permettra un bond économique à la suite du Covid et qu'elle sauvera l'économie de la France, comme dans une des tribunes publiées par le Figaro ce week-end. La 5G, techniquement, a la particularité d'être déployée en deux versions. La première, la *Release 15*, consiste en une forme de 4G améliorée. La seconde, la *Release 16*, est très différente. Les usages qui révolutionneront l'industrie ont trait à la *Release 16*, dont la normalisation n'est pas terminée. En moyenne, il s'écoule entre deux et trois ans entre la normalisation et la réalité de service. C'est la raison pour laquelle nous affirmons que tous les services qui révolutionneront l'industrie n'arriveront pas avant 2023 en France, puisque l'architecture qui les sous-tend n'est pas normalisée.

Plus précisément, la 5G apporte deux éléments : d'abord, pour les clients, le fait de voir apparaître un 5 au lieu du 4, que le client jugera plus efficace par réflexe. En revanche, elle ne changera rien au quotidien du consommateur entre aujourd'hui et 2023. La rapidité, en effet, ne sera pas réellement perceptible. Le véritable apport de la 5G, pour lequel les opérateurs ont tout intérêt à l'installer dans les zones urbaines, réside dans la possibilité d'écouler plus facilement le trafic, à un prix inférieur de moitié au prix de revient précédent. Il s'agit d'un intérêt opérateur, qui n'est absolument pas perçu par le consommateur final. S'il est logique que des équipementiers comme Ericsson encouragent à acheter des produits au plus vite, nous ne serons pas en retard pour la révolution qui aura lieu en 2023 si les enchères ont lieu en décembre. Tous les opérateurs commencent à installer les antennes 5G. Nous accomplissons ce travail, et n'avons pas l'intention de le ralentir parce que les enchères sont décalées au mois de décembre. La France ne prend donc pas de retard et est alignée avec les autres pays européens pour être en mesure de mettre en œuvre la 5G lorsqu'elle apportera une véritable différenciation. Par ailleurs, aucun iPhone ne prend aujourd'hui en charge la 5G. Les propriétaires de téléphones Apple devront donc changer de téléphone.

En conclusion, la véritable urgence réside dans le déploiement de la 4G. Nous serons ainsi en avance sur la migration 4G qui nous a été demandée en zones blanches.

M. Hervé Maurey, président. – La priorité doit être donnée à la couverture mobile, particulièrement pour les territoires ruraux.

M. Didier Casas. – Comme vous l'avez indiqué, l'Anses a été missionnée par le gouvernement pour réaliser une étude sur les effets possibles des ondes des fréquences 3,5 et 26 GHz sur la santé. Elle a proposé une première déclaration d'ordre méthodologique, dans lequel elle a précisé son calendrier. Les résultats de son étude, qui sera une forme de résumé de l'intégralité de la littérature scientifique dans le monde sur ces sujets, devraient intervenir au cours du premier semestre de l'année 2021. Nous sommes évidemment à la disposition de l'Anses pour lui fournir les éléments dont elle aurait besoin. Je n'ai pas connaissance d'un cas contraire.

En France, contrairement à d'autres pays, l'État demande d'abord aux opérateurs de payer 2 à 3 milliards d'euros pour acheter les fréquences, puis à l'Anses de se prononcer sur leur innocuité. Il serait plus logique de procéder en sens inverse.

Concernant l'ANSSI et Huawei, la loi a été votée. Le 26 décembre 2019, nous avons adressé à l'ANSSI un certain nombre de demandes d'autorisations pour l'intégralité de nos équipementiers, dont Ericsson. À l'heure actuelle, l'ANSSI n'a pas communiqué de réponse. Les délais ne sont pas écoulés, et ont été étendus à la suite du Covid. Nous attendons avec confiance ces décisions. Si des décisions devaient intervenir du fait de l'État, demandant à un opérateur de ne plus utiliser un équipement donné, nous la respecterions parfaitement compte tenu des enjeux de sécurité nationale. Nous estimons cependant qu'il serait légitime qu'une entreprise dont l'économie se trouverait bouleversée par cette décision de l'État puisse se retourner vers lui. Une décision du Conseil d'État, concernant la société La Fleurette, a posé le principe selon lequel lorsque l'État pose une interdiction de nature à bouleverser l'économie d'une entreprise, celle-ci est fondée à engager la responsabilité de l'État. Aux États-Unis, le Président Trump a banni Huawei en tant qu'équipementier et un fonds d'indemnisation d'un milliard de dollars a eu vocation à aider les opérateurs locaux à migrer leurs équipements. Cette approche semble raisonnable.

M. Olivier Roussat. – Les produits Huawei ne sont pas bon marché. Huawei a un an à un an et demi d'avance sur Ericsson et deux ans d'avance sur Nokia. En effet, il dispose d'une R&D environ quatre fois plus forte que celle de ses concurrents. Il lui est donc plus facile de proposer des innovations logicielles. Par conséquent, Huawei est aujourd'hui un équipementier cher.

Le problème que nous avons ne concerne pas la 5G mais la 4G. Il n'est pas possible d'installer un équipement 5G d'Ericsson ou Nokia au côté d'un équipement 4G de Huawei. En effet, il est nécessaire de disposer d'un même fournisseur sur les équipements 4G et 5G. En interdisant une 5G Huawei, l'opérateur doit démonter tous ses équipements 2G, 3G et 4G. Il n'est possible d'équiper une 5G Nokia au côté d'une 4G Huawei qu'avec un échange de logiciel, que Huawei doit fournir à Nokia.

M. Martin Bouygues. – Nous avons demandé à Nokia et Ericsson de nous écrire à ce sujet. Cette solution n'est technologiquement pas possible.

J'ajouterais que le démontage des équipements 2G, 3G ou 4G présente à la fois un coût très important et un délai d'exécution très long. Même dans un pylône existant, le changement d'équipement demande un certain temps.

Nous sommes dans un univers très réglementé. Tout ce que nous avons fait, nous l'avons fait sous le contrôle de l'autorité administrative. Je ne vois aucun inconvénient à ce que l'État change d'opinion. Il doit néanmoins en assumer les conséquences.

M. Hervé Maurey, président. – Merci de votre présence et de vos réponses apportées aux différentes questions. Je rappelle que, mercredi 24 juin, l'étude commandée à un organisme indépendant sur l'impact carbone du numérique à l'échelle nationale nous sera présentée. Nous aurons également la présentation du rapport et des propositions de la mission d'information sur l'empreinte environnementale du numérique. Mercredi 1^{er} juillet, nous tiendrons en commission une table ronde sur les impacts sanitaires et environnementaux de la 5G.

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

La réunion est close à 12 h 40.

Mercredi 17 juin 2020

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

« Lien entre pandémies et atteintes à la biodiversité : quelles mesures prendre ? » - Audition de MM. Yann Wehrling, ambassadeur pour l'environnement, et Jean-François Silvain, président de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité (sera publié ultérieurement)

La réunion est ouverte à 11 h 10.

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

La réunion est close à 13 heures.

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

Pacte vert pour l'Europe - Audition de M. Frans Timmermans, premier vice-président exécutif de la Commission européenne (sera publié ultérieurement)

La réunion est ouverte à 17 heures

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

La réunion est close à 19 heures.

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

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

Mercredi 27 mai 2020

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La téléconférence est ouverte à 9 heures 40.

Innovations numériques dans la lutte contre l'épidémie de Covid-19 - Audition conjointe de M. Pierre-Jean Benghozi, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), et de Mme Anne Canteaut, directrice de recherche à l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA) (en téléconférence)

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je tiens à remercier M. Pierre-Jean Benghozi et Mme Anne Canteaut d'avoir accepté de venir devant notre commission. Il s'agit d'un jour important, puisqu'aura lieu ce soir un débat sur l'application StopCovid en présence du ministre. Plusieurs commissions du Sénat s'intéressent à cette question, à commencer par la commission des affaires sociales. L'application est en effet présentée comme une aide dans la lutte contre l'épidémie. La commission des lois s'est également saisie de ce sujet, à travers l'angle du droit et des libertés fondamentales. Enfin, notre commission étant celle de la recherche et de la communication, elle s'intéresse aux nouveaux usages numériques. Nous auditionnons ainsi régulièrement des chercheurs. Mme Laure Darcos est notre rapporteure des crédits pour la recherche. Comme M. Pierre Ouzoulias, elle est membre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST). Cette instance travaille également sur ce sujet.

M. Pierre-Jean Benghozi, vous êtes directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS). Vous avez rédigé une note sur les enjeux autour de StopCovid, qui a été remontée au Gouvernement.

Mme Anne Canteaut, vous êtes quant à vous directrice de recherche à l'Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (INRIA). Vous travaillez également sur les enjeux de cette application.

Nous observons que le milieu de la recherche est divisé sur cette question. Nous avons ainsi été destinataires d'une pétition d'un certain nombre de chercheurs spécialisés en cryptologie et en sécurité informatique. Ils nous mettent en garde sur les risques d'une telle application, ainsi que les failles du système s'il était utilisé par des personnes malveillantes. Nous avons donc besoin de davantage de précisions, notamment techniques.

M. Pierre-Jean Benghozi, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS). – Je vous remercie de votre invitation.

Je suis directeur de recherche au CNRS, et professeur à l'école Polytechnique et à l'université de Genève. J'ai été membre du collège de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). Je préside par ailleurs la mission d'évaluation du plan France Très Haut Débit. Nous avons été parmi les premiers, avec un groupe d'experts et de partenaires, à promouvoir dès le début du mois de mars une application

qui concilie impératifs sanitaires et respect des données publiques et personnelles. Nous avons démontré assez tôt la faisabilité d'une telle application, en partenariat avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et des responsables d'établissements sanitaires.

C'est la première fois que les autorités cherchent à faire appel à des solutions s'appuyant sur le numérique à une échelle aussi massive. Les débats qui en découlent apparaissent donc naturels. La note que vous évoquez soulignait l'efficacité de ce type d'application. Néanmoins, je serais aujourd'hui plus réservé sur ce point. Il est néanmoins difficile de parler de StopCovid, car nous ne disposons pas des codes sources. Or, les choix techniques ne sont pas de simples points de détails, mais relèvent bien au contraire de choix de politique sanitaire.

Par ailleurs, les incertitudes qui entourent actuellement StopCovid ne concernent pas seulement l'application française. Tous les pays y font face. Singapour a retiré son application, qui avait été développée dès le début du mois de mars. L'Australie arrive à des constats similaires. Ces difficultés générales tiennent au fait que les enjeux techniques de ces applications sont non négligeables, et que les délais pour les développer sont très courts. Les calendriers de la plupart des pays européens sont du reste assez voisins, quelle que soit l'approche qu'ils aient choisie. Elles sortiront au mieux début juin, y compris aux États-Unis.

Dans toute innovation, la difficulté ne réside pas tant dans la conception que dans le déploiement. La Réunion a ainsi développé son application très tôt. Néanmoins, le passage à une échelle massive exige du temps. La sortie de l'application a donc été plus tardive que l'évolution de l'épidémie, rendant cette solution moins cruciale.

De même, un certain nombre de problèmes limitent son efficacité, par exemple les difficultés d'échange avec les iPhone, en raison du refus de partenariat d'Apple et de Google. Nous avons par le passé pu prendre des positions assez fermes sur la nécessité de la régulation de Google, Facebook, Amazon et Microsoft (GAFAM). Néanmoins, en la circonstance, ceux-ci ont plutôt été garants d'un souci d'anonymisation. Les citoyens suisses se réjouissent du reste que l'application ait fait l'objet d'un partenariat avec Apple et Google. Enfin, l'absence d'interopérabilité entre les applications européennes pose également problème.

J'émets aussi quelques réserves sur la question de l'acceptabilité. En effet, celle-ci est rendue difficile par le peu de transparence du développement. Le débat a été mal engagé, et mal anticipé. De même que pour les médicaments et les vaccins, les positions qui se sont exprimées sont largement idéologiques. Ainsi, ce matin à la radio, StopCovid était évoqué en même temps que l'application très intrusive développée par le Qatar. Ce type d'amalgame entraîne un risque de confusion pour les citoyens, d'autant que le débat est nécessairement technique, et exige donc une certaine pédagogie.

Enfin, l'application arrive trop tard, et les citoyens n'en perçoivent plus la nécessité. Ils risquent ainsi de ne pas beaucoup la télécharger. Par ailleurs, l'application poursuit plusieurs objectifs à la fois. Elle cherche à tirer parti de l'agrégation et de la centralisation des données dans une perspective épidémiologique, tout en souhaitant responsabiliser les citoyens, par un traçage massif, mais sans utilisation des données personnelles. Il existe par ailleurs des difficultés d'articulation entre les différents services de l'État (Santé Publique France, l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris [AP-HP]) qui ont tous développé des applications.

L'utilité de StopCovid est aléatoire du fait de ce retard. Le succès des pays à endiguer l'épidémie est en effet lié à la précocité de la mise en place d'un confinement. La Grèce, en raison des faiblesses de son système de santé, a confiné sa population très tôt, et présente aujourd'hui de faibles taux de mortalité. La Suède, qui n'a pas confiné sa population, présente un taux de 400 décès par million d'habitants, alors que celui du Danemark est quatre fois moindre. Il aurait donc fallu disposer de l'application dès le début du confinement, comme a tenté de le faire La Réunion. Comme la seconde vague de la pandémie semble moins importante que prévue, l'application arrive après la bataille.

Il existe des leçons à tirer pour le futur, notamment en cas d'une reprise de l'épidémie à l'automne. Il est en effet possible que la Covid-19 devienne un phénomène saisonnier, à l'instar de la grippe. En cas de nouvelle attaque, il sera important d'utiliser les outils numériques, et plus largement, de penser l'utilisation de ces outils face à des risques systémiques. Cela suppose cependant de repenser la conception de telles applications, en assurant la transparence du processus, et l'articulation du travail des experts techniques, politiques et sanitaires. Il convient également de lancer des projets parallèles, plutôt que de développer un seul outil prétendant traiter de toutes les dimensions de la question.

Il faut aussi se confronter au problème technique. Tout le monde ne possède pas un smartphone. La fabrication de jetons connectés apparaît ainsi essentielle pour éviter de laisser de côté une part de la population. Enfin, une application numérique exige des infrastructures, ce qui soulève la question de la couverture numérique.

M. Anne Canteaut, directrice de recherche à l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA). – Je vous remercie de votre invitation.

Je suis directrice de recherche à l'INRIA, notamment en sécurité informatique. Je m'intéresse donc avant tout aux risques de l'application StopCovid. Il n'est pas concevable de mettre sur le marché un médicament sans en avoir étudié les effets secondaires, et il en va de même pour les applications. Deux types d'effets secondaires indésirables peuvent être distingués. Le premier est évident, et est lié à la protection des données personnelles. Le deuxième, moins évoqué, est celui de leur utilisation éventuelle par des acteurs malveillants.

Pour éviter que des données personnelles soient divulguées, il convient de se poser deux questions. Tout d'abord, que peuvent apprendre sur les utilisateurs les autorités de santé, ou leurs sous-traitants ? Avec le protocole choisi pour StopCovid, ces acteurs pourront établir une liste de personnes qui auront été en contact avec un malade au cours des quatorze derniers jours. Cette liste n'est pas nominative, mais n'est pas non plus anonyme. Les informations sont pseudonymisées. Cette distinction est importante d'un point de vue technique comme juridique. Le règlement général sur la protection des données (RGPD) souligne que des données pseudonymisées doivent être considérées comme des informations concernant une personne identifiable, avec des informations supplémentaires.

Dans le cas de StopCovid, les utilisateurs devront se connecter régulièrement au serveur central, pour savoir s'ils ont été en contact avec un malade. S'ils se connectent en utilisant la 4G ou le Wi-Fi, ils révéleront leur adresse *Internet Protocol* (IP), qui permet de les identifier. En pratique, ce serveur central disposera donc de toutes les informations nécessaires pour établir l'identité de ses utilisateurs. De même, il pourra reconstituer des informations sur leurs interactions, et notamment savoir que deux personnes se rencontrent régulièrement. C'est la raison pour laquelle dans un pays non démocratique, il s'agirait d'un

outil très puissant de surveillance de masse, comme l'expriment du reste clairement les auteurs du protocole.

Nous sommes dans un pays démocratique et nous pouvons donc imaginer être à l'abri de ce genre de risques. Néanmoins, ce problème est beaucoup plus général, car avec une application de traçage numérique, chaque utilisateur peut savoir si une personne de son entourage tombe malade. La communauté de la sécurité informatique utilise le terme « d'attaque des paparazzis » pour désigner ce phénomène. En effet, ces outils leur permettraient de savoir si telle ou telle vedette tombe malade. Il est donc à la portée de tous de savoir que son voisin a été contaminé. Cela peut sembler anecdotique, mais peut accentuer des phénomènes de stigmatisation. Mais surtout, si de nombreux paparazzis amateurs unissent leurs forces, ils peuvent constituer des fichiers de malades. Ceux-ci pourront être utilisés de manière illicite, par exemple en les revendant à des compagnies d'assurance.

Néanmoins, il est également possible de nuire à quelqu'un sans savoir s'il est malade. Quelqu'un de mal intentionné pourra forcer un concurrent à se mettre en quarantaine quelques jours, en lui faisant croire qu'il a été en contact avec un malade. Il est en effet aisément de déclencher de fausses alertes. De même, il est possible de faire fermer une entreprise quelques jours, en relayant des pseudonymes de malade à proximité de ses locaux. La plupart de ses employés recevront alors une notification leur indiquant qu'ils ont été en contact avec un malade, et devront être placés en isolement. Ces scénarios sont plausibles, et relativement faciles à mettre en œuvre.

Avec des moyens de plus grande ampleur, par exemple ceux du crime organisé ou d'un État hostile, des alertes pourraient être envoyées à une grande partie des Français, et paralyser le pays, ou semer la confusion pendant quelques jours.

Ces potentielles utilisations malveillantes du système sont souvent oubliées lorsque sont envisagés les effets secondaires de l'application. Je ne dis pas que le travail des concepteurs de son protocole est de mauvaise qualité. Néanmoins, le modèle dans lequel ils s'inscrivent est désigné en sécurité informatique par les termes « honnête, mais curieux ». Le protocole aura donc une résistance raisonnable lorsque les utilisateurs sont honnêtes. Mais sa sécurité va se dégrader considérablement si les acteurs sont malveillants. Il n'a en effet pas été conçu pour faire face à ces risques.

L'utilisation de StopCovid peut donc avoir des effets secondaires importants. La question est donc de savoir si son bénéfice sanitaire est suffisant pour justifier ces risques. Nous n'avons pas eu accès à l'intégralité des données, puisqu'une grande partie du code n'a été disponible qu'hier après-midi. L'analyse de risque n'est donc pas complète, mais nous disposons de suffisamment d'éléments pour en avoir une bonne compréhension.

La partie difficile réside dans l'évaluation du bénéfice sanitaire. La pertinence des contacts enregistrés par la technologie Bluetooth n'est pas évidente d'un point de vue épidémiologique. Cette technologie ne permet en effet pas de savoir si les utilisateurs étaient séparés par un mur, s'ils se tournaient le dos, ou s'ils portaient un masque. Les contacts pertinents vont donc être mêlés à de nombreuses fausses alertes. Il n'existe du reste pas de consensus quant à la pertinence des contacts qui seront enregistrés. Les autorités sanitaires britanniques envisagent ainsi une application qui devra être désactivée lorsque les utilisateurs portent un masque. Or, le cas d'usage principal évoqué en France est celui des transports en commun, où le port du masque est obligatoire.

Un grand flou demeure donc en ce qui concerne le bénéfice sanitaire de l'application. J'espère que l'éclairage de collègues épidémiologistes, ainsi que les tests qui seront réalisés vous permettront de mettre en balance ses bénéfices avec ses effets secondaires indésirables.

Mme Laure Darcos. – Beaucoup d'entre nous sont encore partagés vis-à-vis de cette application. Je crois que les clivages transcenderont les groupes politiques. Les membres de l'OPECST sont également divisés sur cette question.

Je vous remercie pour les réserves que vous avez exprimées, qui sont notamment liées au problème de la souveraineté numérique. Nous avons été mis au pied du mur par cette crise sanitaire, mais il y a urgence pour que nous trouvions des systèmes où nous ne soyons pas obligés de faire appel aux GAFAM.

Je veux bien croire la CNIL, qui a donné un deuxième avis positif. Néanmoins, je suis gênée par le fait que l'utilisation de cette application repose sur le volontariat. Puisqu'ils sont volontaires, les utilisateurs seront sans doute plus prudents que ceux qui ne l'utilisent pas. Je ne comprends par ailleurs pas pourquoi il n'existe pas de connexion avec les brigades sanitaires, ni pourquoi cette application ne serait pas utilisée pour modéliser l'épidémie, récupérer des données, et localiser de nouveaux foyers. Je trouve frustrant que nous puissions ainsi disposer de l'information, sans pouvoir la traiter.

Il existe également des problèmes de gouvernance considérables entre les différentes expertises (Conseil scientifique, Académie de médecine, Haut conseil de la santé publique, Haute autorité de santé, etc.). Chacun a ses propres repères et alarmes par rapport au virus. L'idée à l'origine de cette application était donc bonne en soi, mais je comprends très bien les réticences de l'INRIA.

Partagez-vous cette même frustration ? Par ailleurs, si la crise perdurait, ne serait-il pas souhaitable d'essayer de relier les données collectées par l'application à celles des organismes de santé ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je précise que la CNIL a donné son accord, sous réserve qu'un certain nombre de conditions soient remplies.

M. Pierre Ouzoulias. – Je suis chercheur au CNRS, et historien. Dans ce cadre, j'ai travaillé sur certaines épidémies de l'Antiquité et du Moyen Age. Les sociétés de cette époque se servaient d'une application très utile, la crècelle, notamment pour les lépreux et les pestiférés.

Je vous remercie pour la clarté de vos propos, qui nous permettent de comprendre que nous sommes encore dans une phase de tâtonnement, tant d'un point de vue déontologique que technique. Je partage totalement les propos de ma collègue Laure Darcos. La CNIL a donné son accord, sous réserve de la mise en place d'un certain nombre de dispositions techniques lourdes, dont je doute qu'elles puissent être intégrées à l'application avant son lancement le 2 juin 2020.

L'avis de la CNIL souligne notamment que l'utilisation de la technologie Bluetooth rend l'application probabiliste. Le Bluetooth ne permet pas de définir précisément la distance entre deux téléphones. L'application utilise alors un algorithme probabiliste pour établir qui pourrait être à moins d'un mètre, et l'environnement du téléphone n'est pas du tout

pris en compte. L'application pourra ainsi considérer que j'ai été en contact avec un malade derrière un mur.

Par ailleurs, M. Cédric O a précisé à l'OPECST que les négociations avec Google et Apple avaient échoué. L'application ne peut donc utiliser le protocole Bluetooth, comme le font celles qui sont validées par ces deux entreprises. La CNIL a également souligné que, pour être efficace, l'application doit être activée en permanence. Or cela est fortement déconseillé par les constructeurs des appareils, en raison d'un important risque de piratage. Des cas de réception d'images non désirées ont ainsi été constatés au Japon. L'incapacité d'obtenir d'Apple et de Google des précisions techniques a obligé à soumettre cette application à des risques de piratage très élevés. La confiance de l'utilisateur est indispensable, il est donc essentiel de lui garantir que l'application ne puisse être piratée. J'aimerais votre avis sur ce point.

M. Pierre-Jean Benghozi. – Je partage le diagnostic de Mme Laure Darcos sur la conduite du projet. Néanmoins, il est préférable de disposer d'outils spécifiques, plutôt que des outils universels, mais moyens en tout. L'une des difficultés dans le développement de StopCovid tient à ce que l'application est destinée à jouer à la fois un rôle épidémiologique et de responsabilisation des utilisateurs. C'est la raison pour laquelle le choix d'architecture de StopCovid se démarque de celui des autres pays européens, ce qui a provoqué une première fracture. Il est très naturel de vouloir se servir des données collectées dans une perspective épidémiologique. Néanmoins, cet objectif entre en contradiction avec la protection des données, et avec celui de responsabilisation des utilisateurs.

Par ailleurs, une coordination minimale entre les acteurs est indispensable. Ce type d'application suppose une articulation constante entre les choix techniques, sanitaires, et politiques. La question du Bluetooth n'est ainsi pas seulement technique. L'application doit-elle se déclencher après un contact d'une minute ou de dix minutes avec un malade ? Le masque doit-il être pris en compte ? Ce sont des questions qui supposent une articulation étroite du sanitaire et du politique.

Enfin, il n'est pas possible de penser StopCovid indépendamment des autres initiatives prises. Or toutes l'ont été indépendamment les unes des autres. Cela pose des problèmes quant à la légitimité et à l'efficacité de l'application.

Mme Anne Canteaut. – La question de l'articulation avec les brigades sanitaires est importante, mais je ne suis pas en mesure d'y apporter une réponse. Il faut évidemment que les données de StopCovid soient articulées avec le reste du dispositif sanitaire. La manière dont elles le seront avec les fichiers Contact Covid et Service intégré de dépistage et de prévention (SIDEP) demeure néanmoins obscure. Dans l'architecture globale du système, une flèche part de l'application vers le fichier SIDEP, qui n'est pas anonyme. Cela pose question quant aux possibilités d'identification des malades. Je ne comprends pas ce que signifie cette flèche, le code ne disant rien de cette articulation. Il est délicat d'articuler un dispositif comme StopCovid, qui est censé ne pas révéler d'informations sur l'identité des malades, avec le fichier SIDEP, qui contient des informations nominatives.

Je partage pleinement ce qu'a dit M. Pierre-Jean Benghozi. Avec la technologie choisie, il n'est pas possible d'utiliser cette application dans une perspective épidémiologique. En effet, elle ne collecte pas d'informations de géolocalisation. Sauf à croiser des fichiers, et à se livrer à des utilisations qui ne sont pas prévues pour l'heure, StopCovid ne permettra pas d'obtenir des informations statistiques sur la progression de l'épidémie. Le discours autour de

l'application souffre ainsi d'ambiguïté. Les médecins souhaitent obtenir ces données, mais l'application, si elle est conforme à ce qui a été annoncé, ne pourra pas les leur donner.

Il existe par ailleurs des risques de piratage importants, notamment parce que l'application oblige à conserver son Bluetooth ouvert en permanence. Il en aurait du reste été de même si son protocole avait été compatible avec Google et Apple. Or le Bluetooth constitue une faille de sécurité très importante, inhérent à l'utilisation de cette technologie.

Enfin, le questionnement autour de la souveraineté numérique est légitime. Ce dispositif sanitaire utilise nos téléphones, dont les systèmes d'exploitation sont conçus par Apple et Google. Nous sommes donc d'une certaine manière aux mains de ceux-ci, car ils peuvent choisir le meilleur protocole pour ces applications. Il serait positif que ce débat permette de traiter la question de la souveraineté numérique de manière plus générale.

Dans les textes récemment votés, il est prévu que les fichiers SIDEP et Contact Covid enrichissent le Health Data Hub, dont les données sont hébergées par un prestataire non européen. La CNIL s'en est du reste inquiétée dernièrement. La question de la souveraineté numérique se pose sans doute de façon plus importante en la matière que pour StopCovid.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je rappelle que le Health Data Hub a été confié à Microsoft.

M. Stéphane Piednoir. – Je suis également membre de l'OPECST. Nous avons eu l'occasion d'examiner la mise en place de cette application. Bien que professeur de mathématiques, je ne vais en la circonstance pas faire l'éloge de la perfection, mais de l'utilité. Nous savons que cette application ne résoudra pas l'épidémie, notamment en raison du décalage dans le temps que vous évoquez. Mais si elle peut permettre d'identifier quelques cas, et d'éviter quelques hospitalisations et quelques décès, nous devons accepter un certain nombre de défauts.

Vos deux notes présentent différents scénarios, dont certains me semblent invalidés. Tout d'abord, la durée de contact entre deux personnes a été fixée à un quart d'heure, à une distance d'un mètre. Cela met fin au fantasme du voisin passant devant une boîte aux lettres avec un faux traceur. Par ailleurs, une durée de stockage des données a été définie, selon les recommandations de la CNIL. Elle sera très limitée, de l'ordre d'une semaine, ou de quinze jours au maximum. Ces deux paramètres doivent être pris en compte dans le jugement porté sur cette application. Celle-ci ne nous trace pas davantage que les utilisations quotidiennes de Google et d'Apple.

De même, nos attentes vis-à-vis des fichiers peuvent être contradictoires. Il est ainsi demandé que certains soient davantage déployés, tels que le fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles et violentes (FIJAIS). Cela a fait récemment l'objet d'un débat au Parlement. Or dans le même temps, le développement d'autres fichiers est réprouvé.

Je vous invite par ailleurs à consulter les conclusions de la mission d'enquête sur la souveraineté numérique menée par M. Gérard Longuet l'année dernière. Elle a fait la lumière sur un certain nombre de questions, et en partie sur le secret défense.

M. Jean-Pierre Leleux. – Je reste circonspect devant ce projet d'application. Madame Anne Canteaut, vous avez évoqué deux types de risques, dont celui, peu traité, des utilisations malveillantes. Vous avez notamment abordé la notion de modèle « honnête, mais

curieux ». N'y a-t-il pas un risque à sous-estimer ces risques d'utilisations malveillantes ? Le premier type de risque devrait être mieux encadré par la CNIL, mais ce deuxième type devrait être davantage pris en compte.

Une application totalement étanche est-elle envisageable en théorie ? De plus, quel est le taux de téléchargement qui pourrait assurer l'efficacité du dispositif ? Enfin, ce dispositif n'est-il pas un test pour le Gouvernement, pour préparer des projets futurs ?

M. Claude Malhuret. – J'ai lu vos deux notes, qui me semblent beaucoup plus critiques que vos interventions du jour. Sur la question de l'absence de transparence du développement de l'application, le Gouvernement a annoncé que son code serait en *open source*. Je n'imagine par ailleurs pas que la CNIL ait pu donner son avis sans en disposer. Qu'en est-il ?

Par ailleurs, j'ai cru comprendre qu'il n'était pas possible de notifier soi-même sa contamination sur l'application, mais que la participation d'un médecin était nécessaire. Cela devrait constituer un verrou contre les utilisations malveillantes.

De plus, votre critique de l'application est-elle liée à l'utilisation du système *Robust and privacy-preserving proximity tracing* (ROBERT), ou vise-t-elle tous les systèmes ? J'ai souligné auprès de M. Cédric O que le système centralisé posait problème. Il a néanmoins répondu qu'il serait géré par une institution indépendante du Gouvernement. Je ne savais cependant pas que les données étaient opérées par Microsoft, ce qui est un problème. Par ailleurs, M. Cédric O a précisé que le système *Decentralized privacy-preserving proximity Tracing* (DP-3T) conservait les données sur chacun des smartphones, ce qui pose des questions de sécurité bien supérieures à celles d'un serveur centralisé.

Nous devons prendre une décision ce soir. Quelle est votre recommandation ? Devons-nous utiliser le système ROBERT, en considérant que la version sera améliorée par la suite ? Faut-il admettre que la France s'est trompée, et que le système DP-3T est préférable ? Ne faut-il utiliser que des moyens traditionnels, tels que les brigades sanitaires ?

M. André Gattolin. – Je retiens les deux types de risques que vous avez évoqués, à commencer par les attaques réputationnelles. Il s'agit d'un sujet grave, mais qui ne concerne pas uniquement cette application. J'échangeais récemment avec mon opticien, qui a fait l'objet d'une attaque réputationnelle, vraisemblablement initiée par ses concurrents, et qui a failli lui faire fermer boutique. Certains usages de l'expérience utilisateur sur les sites soulèvent ces mêmes problèmes. Nous aurions peut-être matière à renforcer les recours juridiques réels. Les grands acteurs ont les moyens de se défendre, mais les particuliers ou les petits commerçants sont très peu protégés.

Vous avez également évoqué la possibilité d'un vol massif de données. Ce risque n'est pas nouveau. Lors d'une réunion informelle avec les responsables de la sécurité extérieure française en matière de numérique, ceux-ci déploraient que soient insuffisamment pris en compte les innombrables données aspirées par la Chine. Ce risque est réel. Au-delà du renseignement, celle-ci a besoin de données sur le plus gros marché mondial, qui est le marché européen, pour alimenter son *deep learning*.

Il apparaît nécessaire de déterminer l'apport d'une telle application, par rapport à l'ensemble des outils dont nous disposons par ailleurs. Se pose aussi la question du bénéfice social. En démocratie, la confiance est importante, tout comme la demande populaire, en ces

temps de peurs généralisées. Les sondages peuvent apparaître contradictoires. Une majorité de Français est contre une application obligatoire, mais une forte majorité est favorable à une application sur la base du volontariat. Nous sommes dans une expérimentation, limitée dans le temps, et dans le volume d'utilisateurs. Ne sera-t-il pas utile d'analyser *a posteriori* ses effets ? Nous faisons déjà face à de nombreux risques réputationnels, que nous n'étudions que très peu. Il existe aujourd'hui une demande sociale très forte pour lutter contre la pandémie. Est-ce que le jeu en vaut la chandelle, ou le nombre peu élevé d'utilisateurs condamnera-t-il l'application ?

Mme Mireille Jouve. – Si ce type d'application peut permettre, avec une opérabilité variable, de prévenir une potentielle chaîne d'infection, la question de sa pertinence se pose tout de même, dans la mesure où elle repose sur un support qui n'est pas familier pour les populations les plus à risque face au Covid-19, à savoir nos aînés. Comment éviter cet écueil ?

Par ailleurs, le Bluetooth communique efficacement dans un rayon de près de dix mètres. Vous indiquez, monsieur Pierre-Jean Benghozi, que le fait d'isoler des personnes situées à seulement deux ou trois mètres peut provoquer un certain nombre d'incertitudes, liées aux différents usages. Auditionné hier par la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Cédric O a estimé que 75 % à 90 % des utilisateurs situés à plus ou moins un mètre du malade seront repérés par l'application. Estimez-vous cet ordre de grandeur pertinent ?

Mme Sylvie Robert. – La presse a fait quelques raccourcis en affirmant que la CNIL avait donné son feu vert. L'avis qu'elle a rendu témoigne en effet d'un certain nombre de réserves. Singulièrement, sur le droit d'opposition à l'effacement des données, elle demande que le décret soit modifié en conséquence. Entre les deux avis, un certain nombre de réserves ont été levées. Je songe notamment à la notion de responsabilité du traitement pour le ministère de la santé. Néanmoins, au-delà de l'utilité de l'application, de son acceptabilité, ou de son décalage temporel, se pose la question des mineurs. Je souhaiterais connaître votre point de vue en la matière. L'usage de cette application par les mineurs exige-t-il le consentement des parents ? Les réactions des mineurs s'ils reçoivent une notification peuvent grandement varier. Seront-ils responsables de leur propre attitude, et se signaleront-ils à leurs parents ? Ces questions ne doivent pas être écartées.

Par ailleurs, l'avis de la CNIL a demandé que l'intégralité du code source soit indiquée dans le décret. Il s'agit d'un véritable enjeu en termes de transparence.

M. Laurent Lafon. – Au-delà de StopCovid, je souhaiterais vous demander quelles seraient les conditions nécessaires pour qu'une application de ce type fonctionne. Les deux types de risques que vous avez identifiés pourraient-ils être largement limités avec davantage de temps ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je rappelle que les données de StopCovid seront amenées à rejoindre celles du Health Data Hub. L'article 6 de la loi d'urgence sanitaire que nous avons votée il y a quelques jours rendra possible une collecte généralisée des données liées à l'épidémie.

M. Pierre-Jean Benghozi. – Le nombre de 60 % d'utilisateurs dont faisait état l'étude d'Oxford ne correspond pas à grand-chose. Nous avons refait les modélisations, et nous nous sommes aperçus que l'utilisation de cette application produisait un effet significatif

même avec un nombre limité de téléchargements. La fiabilité est liée au carré du nombre d'utilisateurs, et il n'est donc pas nécessaire d'atteindre 60 % pour qu'elle soit satisfaisante.

Je souscris par ailleurs entièrement à l'idée qu'une expérimentation peut être précieuse. Dans le domaine de l'innovation, le produit n'est jamais parfait à la première tentative. Les développeurs lancent souvent des produits imparfaits, car ils n'ont pas le temps d'attendre la perfection. Cela suppose naturellement de limiter les risques. Si nous attendons le produit parfait, nous risquons de verser dans le syndrome de la ligne Maginot, et de répondre aux questions de la guerre précédente. L'efficacité de l'application est effectivement moindre aujourd'hui que si elle avait été lancée plus tôt, mais elle n'est pas nulle.

Certains risques sont liés au numérique, et d'autres à des stratégies de malveillance, comme pour l'attaque des paparazzis. La question du risque est verrouillée par l'articulation avec le système de santé. L'utilisation se fait en trois étapes : le téléchargement et le paramétrage ; le fonctionnement en continu ; l'interface avec le système de santé pour réaliser un test en cas de risque de contamination et pour faire remonter les informations. L'utilisation d'un code QR, ou la déclaration réalisée par un professionnel de santé produit ainsi un effet de verrouillage.

Sur les aspects d'attaque numérique, le risque supplémentaire qu'apporte StopCovid est relativement faible au regard de ceux auxquels nous faisons déjà face. Les opérateurs de télécommunication disposent aujourd'hui déjà de l'intégralité de nos informations. La police est du reste parfaitement capable de les utiliser pour localiser des individus. De même, les banques disposent de nombreuses informations. L'arbitrage entre les coûts et les bénéfices relève donc de choix politiques et individuels. Si je souhaite que le moteur de recherche que j'utilise soit efficace, je suis obligé de lui donner des informations sur mes centres d'intérêt. De même, si je souhaite acheter un livre sur Amazon, des suggestions me seront faites en fonction de mes recherches précédentes. Nous sommes donc constamment contraints d'opérer cet arbitrage entre l'ampleur des informations que nous acceptons de divulguer et l'efficacité.

À un autre niveau, ce type d'application numérique soulève la question de la limitation des risques. Le développement de StopCovid a souffert d'une certaine absence de transparence, liée au besoin de rapidité. Travailler au grand jour aurait sans doute été plus efficace en matière d'acceptabilité, mais également en ce qui concerne la capacité de définir collectivement des objectifs. Nous ferons vraisemblablement face à d'autres risques systémiques dans le futur et il serait absurde de nous couper des potentialités du numérique pour ce type de raison.

Je ne pense pas qu'il existe des applications parfaitement étanches. Nous ferons toujours face à cet arbitrage entre l'ampleur des informations que nous souhaitons divulguer et l'efficacité. Des choix devaient être faits, et c'est tout l'honneur de la France que d'avoir dès le début refusé les solutions de géolocalisation. En effet, celles-ci auraient sans doute été plus précises, mais les risques en termes de libertés publiques auraient été dramatiquement plus importants, même si tout un chacun utilise quotidiennement des applications de géolocalisation.

J'ignore si la CNIL disposait de l'intégralité du code au moment de rendre son avis. Bien que je sois membre du comité de prospective de la CNIL, nous ne nous sommes pas réunis sur cette question. Je pense spontanément que la CNIL a travaillé sur des éléments partiels d'architecture. Mais je crois que le code n'est pas complètement finalisé, aussi l'avis

n'a pu être donné sur une version définitive. Néanmoins, la CNIL a sans doute pu évaluer les grandes orientations.

Dans le cadre du modèle DP-3T, je n'ai accès qu'aux éléments partiels contenus par chacun des smartphones, mais je n'ai pas accès depuis le mien à l'ensemble des données des personnes que j'ai rencontrées. J'enverrai ces éléments partiels à un système central qui sera en mesure de me dire s'ils témoignent de contacts présentant un risque. Je n'ai donc sur mon téléphone que les traces des échanges que j'ai eus.

La solution DP-3T me semblerait quoi qu'il en soit préférable. Je pense que l'architecture ROBERT présente des limites, en particulier sur l'interopérabilité européenne. Il n'est pas possible de porter un discours très favorable à l'intégration européenne et choisir un protocole différent dès qu'une décision un peu concrète doit être prise. Les seuls à avoir fait le même choix que nous sont les Anglais, qui viennent de quitter l'Union européenne. Il sera ainsi difficile de demander à l'ensemble des citoyens européens qui arriveront sur notre territoire de télécharger une application spécifique.

Je pense qu'en termes de bénéfice social, il existe un effet de valeur d'option du volontariat. Il vaut mieux démarrer doucement, en étant conscient des limites de l'application. Si les citoyens ne la téléchargent pas, nous devrons en tirer des leçons pour le futur. Il ne s'agit pas d'un simple problème individuel, la question posée est également celle de la protection des autres. Il existe certaines populations à risque, pour lesquelles cette qualité de suivi du risque sanitaire sera particulièrement importante, y compris à l'intérieur des établissements. Un malade arrivant à l'hôpital sera conduit en différents lieux (scanners, examens biologiques, radio, etc.). L'identification des risques que peuvent présenter ces déplacements est d'une grande utilité.

Le choix du Bluetooth ne peut être une décision purement technique, mais doit être réalisé en partenariat avec les acteurs sanitaires. C'est ainsi que pourra être établi que le critère pertinent est un contact de dix minutes à moins de cinq mètres, ou une minute à moins d'un mètre, par exemple. La détection du Bluetooth est fiable à quelques dizaines de centimètres, mais peut également aller bien plus loin en l'absence de murs.

La question des mineurs est très importante, surtout pour ceux qui ont des téléphones. Elle soulève des problèmes de prescription et d'alerte. Je ne l'ai cependant jamais vue évoquée dans la presse. De même, se pose le problème miroir des personnes âgées ou fragiles, ou qui n'ont pas de téléphone. Il existe des solutions techniques, par exemple des jetons connectés. Elles ne disposent pas nécessairement de capacités de stockage, mais dans le cadre d'une solution centralisée, l'identification permet de remonter au niveau central, et d'intégrer les possesseurs des jetons dans le système. Il n'est cependant pas certain qu'il serait possible de produire massivement ces équipements s'ils devaient être déployés. J'en doute fortement, car leurs constructeurs ont signalé qu'il était possible d'en produire plusieurs dizaines de milliers, mais pas nécessairement davantage.

Mme Anne Canteaut. – Deux de vos questions faisaient valoir que les risques n'étaient pas si graves, puisque nos données sont déjà divulguées et disponibles. Je suis heureuse que ce débat permette de mettre en lumière la question de la protection des données personnelles. Mais mon travail est d'identifier les risques, et de déterminer s'il est possible de les éviter, à l'instar de ceux qui rédigent les notices des médicaments. Le risque présenté par le fait que Google connaisse mon profil à partir de mes recherches n'est pas comparable au fait que mon voisin ou mon futur employeur puisse déterminer si je suis malade. Il n'est pas

possible de balayer ces problèmes. L'usage de cette application se fera sur la base du volontariat. Pour qu'existe un réel consentement, les utilisateurs doivent être informés des risques.

Une application totalement étanche n'est évidemment pas envisageable. Mais la plupart des risques évoqués ne sont pas propres à StopCovid, ou liés au protocole ROBERT. Ils sont inhérents au concept même de traçage de contact numérique. Il existe des protocoles pour lesquels les risques sont plus importants que d'autres, mais il s'agit de nuances de second ordre. Il convient donc d'identifier précisément ce qu'il ne sera jamais possible d'éviter, et de se demander si l'on est prêt à assumer ce risque. Par ailleurs, StopCovid n'est pas une application idéale. Elle peut souffrir de bugs, et c'est la raison pour laquelle il est important que le code source puisse être consulté et soumis à des tests.

En outre, il convient de déterminer dans quelle mesure l'application se rapproche de cet idéal. Les circonstances de déploiement de cette application sont particulièrement difficiles. Dans mon domaine, avant de définir un nouveau standard en cryptographie, les solutions sont analysées par la communauté. Ce processus dure en général cinq ans. Pour StopCovid, il aura duré un mois et demi. Des bugs et des trous de sécurité subsisteront donc nécessairement, en raison des circonstances du développement et indépendamment de la qualité des développeurs.

J'ignore si la CNIL a eu accès au code source. J'ai pour ma part pu consulter le code source public, dont une grande partie n'est arrivée qu'hier à 16 heures. Il est donc difficile de se prononcer en si peu de temps. Certaines parties importantes du point de vue de la sécurité sont néanmoins notées comme étant encore à faire. Le point 41 de l'avis de la CNIL indique ainsi que la transmission des cas contacts d'une personne infectée se fera sans qu'il soit possible de relier l'historique des contacts transmis à la personne infectée. Pour ce faire, un *mix network* est nécessaire. Il s'agit d'un canal anonyme, qui empêche de relier le téléphone de l'utilisateur qui envoie ces cas contacts avec ceux-ci. Ce *mix network*, à 9 heures ce matin, était encore à faire. Or d'un point de vue informatique, cette opération n'est pas du tout aisée, et peut avoir des conséquences sur la sécurité.

Par ailleurs, sur la question des fausses alarmes, M. Claude Malhuret a précisé qu'un utilisateur ne pourra pas lui-même se déclarer malade dans l'application. Le protocole prévoit qu'un professionnel de santé puisse attester de la contamination. Néanmoins, il n'existe pas de lien entre les cas contacts transmis et l'identité de la personne malade. Le protocole prévoit que le professionnel de santé génère un code, qu'il donnera au malade. Celui-ci le rentrera alors dans ce téléphone. Mais ce code n'est pas lié à l'identité du malade. Dès lors, il n'est pas certain que ce soit effectivement celui-ci qui s'en servira. Un malade pourra donner son code, ou le vendre à quelqu'un qui aura envie de nuire. Un marché noir de ces codes pourrait alors émerger. La façon dont cette application s'articulera avec le reste du système sanitaire est donc essentielle. Elle est cependant difficile à saisir, car le code rendu public n'en témoigne pas réellement. De nombreuses failles de sécurité viendront de cela et seront difficiles à détecter.

Enfin, la question du taux de téléchargement à partir duquel l'application est utile a été évoquée à plusieurs reprises. Je n'ai pas de connaissances en épidémiologie pour y répondre. Mais le taux de téléchargement n'a pas de sens. Ce qui importe, c'est le taux d'utilisation. À Singapour, l'application a été largement téléchargée, mais peu l'ont utilisée. Ce taux d'utilisation sera par ailleurs difficile à obtenir.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous remercie. Nous aurons un débat ce soir sur ces questions, aussi était-il important que la commission soit bien renseignée. Nous vous présentons tous nos encouragements pour vos travaux.

Mercredi 10 juin 2020

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Communications diverses

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, avant de passer à l'ordre du jour de notre réunion, je vous informe que le Président du Sénat a invité ceux qui le souhaitent à faire part de leur intérêt pour participer à la deuxième session du Cycle des hautes études de la culture (CHEC), consacrée cette année au thème « Ecologie et culture ».

Cette session débutera en septembre prochain, et prendra la forme de neuf modules de deux à trois jours par mois, généralement les jeudis et vendredis, organisés à Paris et en province.

Je vous invite à prendre connaissance du programme détaillé de cette session et, si cette formation vous intéresse, à faire acte de candidature auprès du directeur général des missions institutionnelles avant le lundi 15 juin 2020.

Conséquences de l'épidémie de Covid-19 - Travaux des groupes de travail sur les secteurs « Médias audiovisuels » et « Recherche » - Communications

1) Médias audiovisuels

L'ordre du jour de notre réunion appelle à présent la présentation des conclusions de deux groupes de travail, créés par le bureau le 14 avril dernier, et chargés d'étudier les conséquences de la crise sanitaire sur les secteurs relevant de notre compétence. Il s'agit du groupe de travail sur le secteur des médias, animé par Jean-Pierre Leleux, et composé de David Assouline, Claude Malhuret, Jean-Raymond Hugonet, André Gattolin et moi-même. L'autre groupe porte sur le secteur de la recherche, est animé par Laure Darcos et est composé de Pierre Ouzoulias, Stéphane Piednoir et Sonia de la Provôté.

M. Jean-Pierre Leleux. – Madame la présidente, mes chers collègues, nous voici arrivés au terme de nos travaux dans le cadre de notre groupe de travail consacré aux médias audiovisuels.

Je tiens tout d'abord à vous remercier, madame la présidente, pour avoir pris l'initiative de sa création. Je remercie également mes collègues membres du groupe de travail. Outre vous-même, madame la Présidente, je pense à David Assouline, André Gattolin, Jean-Raymond Hugonet et Claude Malhuret.

Nous avons beaucoup auditionné depuis deux mois, les présidents des grandes chaînes (TF1, France Télévisions, M6, Canal+), les producteurs (Banijay, Newen et Mediawan), Radio France, France Médias Monde, mais aussi les radios indépendantes et les

télévisions locales. Nous avons également échangé avec le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

Tous ces échanges de grande qualité nous ont permis de nous faire une idée précise de la situation que traverse ce secteur. Cette perception s'est affinée dans le temps à mesure que nous sortions de l'urgence absolue de la crise sanitaire, pour entrer dans une période beaucoup plus incertaine d'évaluation de ses conséquences sur le plan économique et financier.

Sur la base de cet état des lieux, nous avons essayé d'élaborer un certain nombre de propositions. J'insiste sur le fait que ce rapport est un travail collectif. Il traduit des sensibilités différentes, et des priorités qui peuvent ne pas toujours se recouper. Pourtant, dans les circonstances présentes, je salue la volonté de chacun de formuler une réponse commune. Nous pensons qu'un plan de soutien à l'audiovisuel est nécessaire, mais nous ne le voyons toujours pas venir.

Dans la grave crise que nous connaissons, les médias n'ont pas été confinés, ils se sont au contraire mobilisés pour informer les Français, lutter contre les infoxs, les distraire, leur proposer de revoir les classiques de notre cinéma populaire sur France 2, ou les grands classiques sur Arte. Cette période a aussi été l'occasion d'innover, avec une nouvelle grille pour France 4, axée sur l'éducation, et la mise à disposition de la plateforme Educ'Arte gratuitement, qui a séduit près de 60 000 enseignants.

Le CSA a fait preuve d'une grande souplesse quant à l'application de la réglementation. Les obligations conventionnelles des chaînes ont été appréciées au cas par cas avec intelligence. Le président du groupe M6 a loué le fait que le CSA se soit comporté comme « un véritable partenaire ». Plusieurs décisions importantes, concernant notamment le renouvellement de l'autorisation d'émettre de Canal+, et la présidence de France Télévisions, ont été reportées à juillet par le régulateur. J'observe également que c'est en juillet que le Conseil de surveillance d'ARTE se prononcera sur le nom du successeur de Véronique Cayla à l'issue d'un inédit appel à candidatures.

L'état des lieux ne serait pas complet sans un hommage appuyé aux personnels de toutes les entreprises de médias, qui ont su basculer en quelques jours dans le télétravail. Chacun comprendra qu'il n'est pas évident de monter un sujet de radio ou de télévision depuis son domicile, d'autant plus que rares étaient les personnels équipés.

Leur implication doit être saluée. Aujourd'hui, le déconfinement est en route, et la présidente d'ARTE me disait hier que les personnels sont de plus en plus nombreux à vouloir revenir sur site. Nous entrons dans une nouvelle phase.

Un certain nombre de difficultés ont cependant été rencontrées. Toutes les entreprises de médias n'étaient pas prêtes à proposer une offre numérique abondante et de qualité. Comme nous l'a indiqué Sibyle Veil, présidente de Radio France : « si la crise avait eu lieu il y a quelques années nous n'aurions pas pu mettre à disposition autant d'émissions conçues à distance, ainsi que de grandes émissions "cultes" patrimoniales ».

Si Radio France et ARTE ont ainsi pu battre des records, respectivement sur sa plateforme de podcasts, et sur ses applications, on ne peut que regretter que le projet SALTO, du fait de ses multiples retards, n'ait pu bénéficier du formidable accélérateur de souscriptions qu'a constitué le confinement pour les services de vidéos par abonnement. Netflix a battu des

records, et Disney + a réussi son lancement en France, mais SALTO risque d'arriver après la bataille.

Deux déceptions sont à signaler concernant le service public. La première concerne la chaîne France Info. Alors que BFM, CNews et LCI ont connu des audiences en progression de plus de 60 % (+68 % pour LCI), France info a dû se contenter de 47 % (chiffres de mi-avril). Nous avons interrogé Sibyle Veil sur cette contre-performance de la chaîne publique, alors que la radio et la plateforme France Info ont enregistré quant à elles d'excellents résultats. Pour la présidente de Radio France, la chaîne publique reste mal positionnée dans la numérotation de la TNT, et elle connaît « un déficit de capacité de projection pour réaliser des reportages par rapport à BFM ». Cela la rend moins attractive.

Cette situation est d'autant plus étonnante que le coût de cette chaîne reste assez mystérieux, comme le rappelait André Gattolin. Nos nombreuses demandes concernant le coût complet de la chaîne (direct et indirect, en prenant en compte les moyens de France Télévisions utilisés par la chaîne) sont toujours restées sans réponse. Certains professionnels estiment cependant ce coût à au moins 80 millions d'euros. Le ministère évalue quant à lui le coût direct à une trentaine de millions d'euros.

La seconde déception concerne l'arrêt des matinales communes à France 3 et France Bleu, décidé par France Télévisions dès le début du confinement, notamment pour pouvoir basculer la diffusion des dessins animés de France 4 à France 3. N'aurait-il pas été pertinent, au contraire, de multiplier ces matinales communes, pour informer les Français au plus près dans leurs territoires ? France Bleu a un rôle reconnu dans la gestion des crises, pourquoi ne pas avoir saisi cette circonstance pour permettre à France 3 de jouer un rôle similaire ?

Un dernier regret concerne l'ensemble des médias, et a trait au respect du pluralisme. De la mi-mars à la mi-avril, les antennes ont été surtout occupées par le Gouvernement et les membres de la majorité. Le CSA a reconnu que les règles de répartition du temps de parole n'avaient plus été respectées, et il a fallu une saisine des rédactions par le régulateur pour que la diversité politique redevienne la règle début mai.

Je ne souhaite pas polémiquer, c'est pour cela que j'accepte de considérer que les médias ont sans doute été pris au dépourvu, et se sont tournés vers ceux qui disposaient des informations. Mais la gestion de cette crise n'a sans doute pas été sans reproche, et les règles démocratiques ne doivent pas être confinées. On ne peut que souhaiter que le CSA se donne le temps d'un retour d'expérience, pour essayer de mieux garantir le pluralisme en temps de crise.

Notre groupe de travail s'est également intéressé à la situation économique et financière des médias. Nous avons demandé à chaque interlocuteur de nous faire un point précis de la situation. Celle-ci n'est pas bonne. Le président de TF1 nous a indiqué que la crise était « sans précédent », et que si les chaînes avaient connu de très belles audiences, celles-ci n'avaient pu être monétisées.

Avec la fermeture des usines et des magasins, avec la baisse très forte de la consommation du fait du confinement, la publicité s'est effondrée en mars et avril de 50 % à 70 %. Pour des médias qui ne vivent que des recettes publicitaires, la crise a eu un effet dramatique. C'est tout l'écosystème qui a été touché. Les tournages se sont arrêtés. Certains producteurs comme Banijay ont dû rapatrier des équipes entières de l'étranger à leurs frais.

Avec l'arrêt des tournages, les chaînes ont été privées rapidement de programmes frais, notamment de feuilletons quotidiens. Tous les métiers concernés par ces tournages ont été fragilisés.

Je rappelle par ailleurs que toutes les grandes manifestations sportives, comme les Jeux olympiques de Pékin, Roland Garros, ou le Tour de France ont été reportées, ou écourtées, comme le championnat de Ligue 1.

Une des conséquences de la pénurie de programmes a été l'augmentation de leurs prix de 20 % à 30 %, nous disait hier soir la présidente d'ARTE, sous la pression des plateformes américaines qui ont « siphonné » les catalogues européens.

Même le service public n'a pas été épargné par la crise. France Télévisions a perdu environ 40 millions d'euros de mars à mai en recettes publicitaires. Le report des grandes manifestations sportives devrait affecter le chiffre d'affaires publicitaire au second semestre. C'est, en fait, tout l'environnement du mandat du prochain président de France Télévisions qui est affecté, d'autant que le ministère des finances a laissé entendre que la trajectoire financière 2022 ne serait pas remise en cause.

Si pour France Médias Monde et ARTE les conséquences sont limitées, il n'en est pas de même pour Radio France, qui devra faire face à une perte de recettes publicitaires et de recettes de billetterie, sans parler d'un nouveau report du chantier de la Maison de la Radio. Pour France Télévisions, comme pour Radio France, des incertitudes ont émergé sur les plans de départs volontaires, qui doivent permettre d'alléger les charges de personnel de ces deux entreprises.

La situation des radios indépendantes et des télévisions locales est encore plus précaire, car elles ne peuvent s'appuyer ni sur la contribution à l'audiovisuel public (CAP) comme le service public ni sur la surface financière de grands groupes privés. Beaucoup craignent de ne pas survivre à la crise.

Tous les acteurs que nous avons auditionnés nous ont dit que leur sort dépendrait de l'intensité de la reprise au second semestre. Que la crise de la publicité se poursuive, et même les plus grands risquent de trébucher. Que l'activité reprenne, et ces entreprises pourront se projeter dans l'avenir, et accélérer leur transformation numérique.

Dans ces conditions, tous les acteurs se tournent depuis des semaines vers l'État pour obtenir un soutien. Nous avions été parmi les premiers à défendre auprès du ministre de la culture la création d'un crédit d'impôt pour les annonceurs. Or depuis deux mois, le ministère de la culture est d'une grande discrétion. Alors que de nombreux secteurs ont obtenu des plans de soutien massifs, l'audiovisuel, qui pèse le même poids que l'automobile, n'a rien obtenu, à part un fonds de soutien de 50 millions d'euros pour la production, dont la consommation n'a du reste pas commencé.

Or le temps presse, car les plateformes américaines ont pleinement profité de la situation pour accroître leur avantage.

Le Gouvernement réfléchit aujourd'hui à appliquer la réforme de l'audiovisuel par petits bouts, en commençant par la transcription de la directive sur les services de médias audiovisuels (SMA). Une des leçons de nos auditions est qu'il conviendrait au contraire de maintenir l'esprit d'une réforme globale, qui comblerait les nombreuses lacunes du texte

actuel. Si celui-ci ne trouve pas beaucoup de défenseurs à l'heure de la préparation de la fin du quinquennat, n'est-ce pas justement parce qu'il ne permettait pas vraiment, ou suffisamment, de préparer l'avenir ?

Les différents membres du groupe de travail ne sont pas d'accord sur tout. Il existe des nuances entre nous, que nous assumons, notamment concernant le sort à réservier à la trajectoire financière 2022 du service public. Mais il est un point qui fait consensus, c'est la conviction qu'il faut définir une vraie ambition pour l'audiovisuel, qui permette de préserver un audiovisuel public fort, tout en permettant aux autres acteurs de jouer leur rôle.

Les dix propositions que je vais maintenant vous présenter succinctement, avant d'ouvrir le débat, sont d'abord des pistes. Elles doivent s'apprécier les unes par rapport aux autres, car si elles ne constituent pas un tout unique (chaque proposition pourrait être appliquée séparément), elles s'équilibrent en fait les unes les autres. Nous avons en effet le souci de préserver chaque acteur, tout en modernisant son environnement et en adaptant les règles.

La première proposition consiste donc à demander au Gouvernement un vrai plan d'action en faveur du secteur des médias et de l'audiovisuel. Il ne doit pas s'agir d'une simple mesure ou de quelques adaptations. Il faut à la fois des aides temporaires pour sauver les médias qui pourraient disparaître, notamment les radios indépendantes et les télévisions locales, mais aussi des mesures plus pérennes qui permettent de préparer l'avenir.

Les pistes 2, 3, 4 et 6 concernent le service public, dont le rôle est essentiel. Depuis trop longtemps, l'Etat actionnaire a renoncé à définir un cap, à faire des choix sur les objectifs, et à sanctuariser des moyens.

Dans notre rapport de 2015, nous avions été les premiers, avec André Gattolin, à proposer une réforme de la gouvernance de l'audiovisuel public, mais nous avions surtout demandé à réformer son financement, afin de conforter sa spécificité. Cet avis est personnel, et n'engage pas le groupe de travail, mais il me semble que la plus grande erreur d'appréciation du Gouvernement a été de prendre le problème à l'envers, en se focalisant sur la gouvernance, qui n'était pour nous qu'une conséquence.

C'est pour cela que notre sixième proposition concerne la réforme de la CAP, qui risque malheureusement de ne pas aboutir au cours du quinquennat. Cette réforme est une victime collatérale du report du projet de loi de réforme de l'audiovisuel. Or la réforme de la CAP en une taxe universelle est une condition indispensable du renforcement de l'indépendance du service public.

Avec une réforme à l'allemande, il est possible d'imaginer que suffisamment de moyens pourraient être dégagés pour réduire, voire supprimer, la publicité sur le service public, et donc renforcer sa spécificité. Nous évoquons d'ailleurs la piste d'une suppression de la publicité le week-end sur les antennes publiques dès que possible, et un objectif de suppression totale en 2025. C'est sur ce socle d'une nouvelle redevance qu'il aurait fallu, il me semble, construire la réforme.

Au lieu de cela, le Gouvernement a choisi de mettre les entreprises publiques sous tension budgétaire. A défaut d'une ambition qualitative et collective, nous avons donc eu une restriction quantitative individualisée pour chaque entreprise, la fameuse trajectoire financière.

Je sais que l'on m'a reproché à la fois de dénoncer cette approche comptable, et de ne pas m'y opposer formellement. Cette approche budgétaire constitue selon moi un pis aller. Mais elle a au moins le mérite de mettre ces entreprises en mouvement, et de les obliger à s'interroger sur leur organisation, que de nombreux rapports de la Cour des comptes ont jugé coûteuse et inefficace.

C'est pour cela que la troisième proposition évoque la nécessité d'adapter la trajectoire à la situation de chaque entreprise. David Assouline aurait souhaité aller plus loin, en renonçant à son application. Je ne l'exclus pas, mais uniquement en dernier recours, et en rappelant que les entreprises ne le demandent pas. Mais nous sommes d'accord sur le fait qu'il ne faut pas faire de fétichisme budgétaire, sans renoncer pour autant au sérieux de la gestion.

La proposition 4 vise au maintien de la diffusion hertzienne de France 4, qui a démontré ses mérites pendant la crise. Je suis complètement d'accord avec André Gattolin sur le fait que ce maintien devrait s'accompagner d'une remise à plat de son cahier des charges. La ligne éditoriale de France 4 n'était pas claire. Le nouveau France 4 doit mettre le cap sur la jeunesse et l'éducation, sur tous les apprentissages, y compris les questions d'orientation.

La cinquième proposition concerne l'ensemble des médias, puisqu'elle vise à défendre l'idée d'une mesure d'aide générale au secteur. Nous avons entendu les réserves sur le crédit d'impôt pour les annonceurs. C'est pour cela que nous marquons notre préférence pour un crédit d'impôt ciblé sur les éditeurs, et leurs dépenses en faveur de la production, y compris le flux et l'information. Nous proposons que cette mesure dure un an, car la crise ne durera pas six mois.

La mesure 7 rappelle la nécessité de transcrire rapidement la directive SMA. C'est une mesure très importante pour soutenir le secteur de la production, et l'exception culturelle.

La proposition 8 concerne les radios indépendantes et les télévisions locales, qui sont véritablement menacées. Une mesure spécifique est ainsi nécessaire, telle par exemple qu'une aide pour leurs frais de diffusion.

Les deux dernières propositions visent à préserver dans la durée une information et des programmes de qualité. Il n'y plus de raison que des chaînes d'information, et ceux qui les regardent, soient pénalisés par des questions de numérotation. Si l'on veut préserver l'information, il faut conforter toutes ces chaînes, et donc les rassembler dans un bloc. Les mutualisations entre ces chaînes et leurs groupes doivent aussi être pérennisées.

La dernière proposition est plus originale. Elle nécessiterait une vraie concertation, et a fait débat au sein du groupe de travail. Elle vise à permettre aux chaînes d'allouer une partie de leurs obligations de financement au cinéma, ou à la production audiovisuelle selon leurs projets. Cette zone de souplesse, ou couloir de flexibilité se glisserait entre les obligations relatives au financement du cinéma, et celles relatives à la production audiovisuelle, en prenant un peu sur chacune. Nos chaînes ont besoin de cette souplesse. Une telle évolution pourrait aussi s'inscrire dans le cadre de la modernisation nécessaire de la chronologie des médias, et de la négociation avec les plateformes. Un véritable *New Deal* audiovisuel est devenu indispensable.

Voilà, mes chers collègues, le fruit de nos auditions. Ce rapport rassemble des convictions anciennes, des rapprochements de points de vue entre nous, et quelques idées

nouvelles, qui sont souvent la marque de fabrique de notre commission concernant l'évolution de ce secteur.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Cet exposé permet de poser la question de l'audiovisuel dans le contexte de la crise sanitaire, ainsi que celle de la création, qui lui est intrinsèquement associée.

M. David Assouline. – J'ai été frappé, au cours des auditions, par la grande réactivité des principaux médias français pendant cette crise. Celle-ci a notamment permis que les citoyens soient accompagnés et informés. Cela n'avait rien d'évident. Sibyle Veil a eu raison de dire qu'il y a quelques années, ce service n'aurait pu être aussi performant. La révolution numérique a permis cette réactivité. Je souhaite également saluer le personnel, qui pour partie travaillait à distance, mais également en présentiel, à l'instar des journalistes de terrain.

L'ensemble des propositions exposées est partagé. Nos échanges ont été soutenus pour ce rapport, car nous avons des différences d'appréciations. Ainsi, si je suis favorable au maintien d'une trajectoire financière, car je suis pour une gestion sérieuse, je m'oppose à ce que nous poursuivions sur une trajectoire de baisse, telle que le Gouvernement l'a imposée à l'audiovisuel public. Ces nuances sont rappelées dans le rapport. Néanmoins, nous nous accordons sur les mesures à prendre d'urgence, à travers un plan d'action et des moyens dédiés, tant pour le public que le privé.

De même, nous rappelons notre opposition à la fermeture de France 4, qui doit être effective le 9 août 2020. Il n'est du reste pas sérieux de ne pas communiquer sur ce point. Delphine Ernotte nous a indiqué que le ministre lui a demandé une grille de programmes dans l'hypothèse d'une poursuite de l'activité de la chaîne, ou les évolutions de l'offre dans l'hypothèse contraire. Le lendemain, Delphine Ernotte a pu lui remettre une grille. La réactivité d'un côté apparaît ainsi bien supérieure à celle de l'autre.

Pendant ce confinement, France 4 a démontré une utilité comme chaîne jeunesse éducative. J'ai reçu un nombre important de témoignages de sénateurs, qui soulignaient que dans des foyers où le nombre d'écrans était limité, France 4 avait permis de suivre des cours, grâce à une offre de valeur. Chaque foyer reçoit cette chaîne, et il n'existe pas de zone blanche ou grise en la matière. Tous ces points font consensus entre nous.

De même, la pérennité du financement de l'audiovisuel public est essentielle. Jean-Pierre Leleux doute que la réforme de la CAP puisse intervenir avant la fin du quinquennat. Néanmoins, je ne vois pas de lien direct entre celle-ci et le report du projet de loi de réforme de l'audiovisuel public. Il reste du temps dans ce quinquennat pour mettre en œuvre une mesure consensuelle. Si une réforme comme celle des retraites a mis en lumière une forte division politique, la nécessité de la réforme de la CAP fait l'objet d'un consensus. Il n'est plus possible que ne s'en acquittent que les détenteurs téléviseurs, car cela crée une inégalité fiscale. Aujourd'hui, chacun reçoit ce service, mais seule une partie de la population le paie.

Je partage toutes les autres propositions. Il est positif que le service public ait été mis en avant, mais nous n'avons pas ignoré les difficultés des chaînes privées. Il s'agit d'un écosystème. Nous avons proposé des mesures à destination du secteur privé autres que le crédit d'impôt sur la publicité, dans la mesure où le Gouvernement pourrait s'y opposer. Nous proposons donc un crédit d'impôt sur l'investissement et la production.

M. André Gattolin. – Un élément évoqué par David Assouline me semble important. Il s'agit du lien entre la période que nous venons de traverser et le numérique. Nous sommes en effet peut-être entrés dans le troisième âge des relations des populations à internet. L'âge utopique de la gratuité et des gains de productivité a été suivi par l'âge dystopique de la mainmise de Google, Apple, Facebook, Amazon, et Microsoft (GAFAM), de l'accaparement des données personnelles, et de la surveillance généralisée. Pour les médias, comme pour de nombreux autres domaines, nous nous demandons ce qu'aurait pu être un confinement il y a vingt ans, sans numérique. Cela nous amènera peut-être à abandonner une vision idéologique et dialectique de la numérisation de la société, pour une vision plus équilibrée. La rédaction du *Monde* me disait récemment qu'elle s'interrogeait sur l'opportunité de conserver de vastes locaux. En effet, ses membres ont appris à travailler depuis chez eux, et de manière beaucoup plus efficace. L'un des effets positifs du confinement a du reste été le faible nombre d'invités sur les plateaux des chaînes d'information, permettant d'éviter une certaine cacophonie. Il est ainsi possible de s'exprimer de manière plus détaillée, et de répondre mieux aux questions.

Il sera donc urgent de dresser un véritable bilan de ce que cette période aura changé profondément dans la société. Les changements ont en effet concerné d'autres dimensions que celle du numérique, et je songe par exemple aux attentes vis-à-vis du service public. Celui-ci a retrouvé une certaine noblesse, cela a été notamment le cas pour France 4, en diffusant des programmes éducatifs. L'idée de dédier une chaîne à l'éducation est ancienne, mais celle-ci s'est heurtée à une absence de volonté, moins des pouvoirs publics, que des dirigeants des chaînes. Il est en effet plus aisé de proposer des chaînes de flux et de divertissement que de créer de véritables programmes. Si l'audience de ces derniers n'est en effet jamais considérable, ils touchent *in fine* des millions de personnes, à l'instar du service éducatif de la *British Broadcasting Corporation* (BBC), utilisé notamment en cours par les enseignants.

Il n'existe pas pour l'heure de grand plan de relance dédié au secteur audiovisuel, bien que de nouveaux plans soient annoncés tous les jours. Hier, il s'agissait du livre. Je ne jette pas la pierre au ministre de la culture, car il ne décide pas des budgets. Les annonces sur le livre ont hier été faites en commun avec le ministre de l'économie. Les demandes sont nombreuses en la matière, et des arbitrages ont lieu, mais il existe de véritables urgences.

L'une des questions essentielles, que nous avons évoquée lors de l'audition des responsables de Banijay, est celle de l'assurance des tournages. Si sur un tournage, une personne tombe malade, le risque de *cluster* est considérable, notamment pour la production privée. La production déléguée ne bénéficie en effet d'aucune garantie de la chaîne ni de l'Etat. Sans un fonds assurantiel qui lui permette de se protéger, le risque de faillite est important.

Le risque de faillite des entreprises est souvent évoqué, par exemple pour Air France ou Airbus. Or aucune chaîne aujourd'hui ne court ce risque. Il existe cependant pour les producteurs, et notamment pour les petits indépendants. Quant RTL perd 73 % de sa recette publicitaire sur les derniers mois, le grand groupe auquel elle appartient est capable d'encaisser ces pertes. Il n'en va pas de même pour les petites radios. Il faut donc traiter en priorité le risque de perte d'emplois, et de catastrophe immédiate.

Il convient ainsi de penser une réforme de l'audiovisuel de manière plus articulée, par rapport au bilan que nous pouvons tirer de cette crise. Je suis d'accord pour que France 4 continue, mais il convient de préciser son identité. Une chaîne jeunesse de 2 à 35 ans, comme

aujourd’hui, n’a pas de sens. Une chaîne proposant des programmes éducatifs, et des divertissements à destination des 4 à 14 ans en aurait davantage. Il n’est pas possible de donner un blanc-seing à la direction de France Télévisions. L’identité de la chaîne doit être définie au préalable.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Comme toujours en période de crise, il me semble essentiel de déterminer ce qui réunit les acteurs. Deux éléments me frappent. Tout d’abord, l’intégralité de ceux-ci se tourne vers l’Etat pour obtenir des moyens financiers. La culture apparaît comme le parent pauvre en la matière, à l’instar du sport.

Par ailleurs, la traditionnelle séparation entre privé et public a été intéressante à observer au cours de nos auditions. En effet, si les sentiments exprimés étaient différents, un certain nombre de ressentis étaient partagés par les acteurs. Le service public n’a par exemple pas pu recourir massivement au chômage partiel. Au contraire, le secteur privé a pu user de ce dispositif. De même, des acteurs de ce dernier ont pu tenir des propos assez radicaux, et je songe notamment à Nicolas de Tavernost, alors que ceux du secteur public apparaissaient plus nuancés.

L’Etat leur apporte un soutien, par exemple pour le financement des travaux de Radio France. Le retard pris en raison du Covid-19 aura un effet calendaire, mais également financier, puisque le coût augmentera de 50 millions à 60 millions d’euros. La crise a par ailleurs frappé Radio France au pire moment. Celle-ci sortait notamment d’excellents résultats, et avait réussi à s’inscrire dans une trajectoire de gestion saine. Elle avait également atteint des records d’audience, avant de connaître une grève de 63 jours. Lorsque la direction a finalement obtenu la signature de quatre syndicats sur cinq, la crise sanitaire a empêché la conclusion de l’accord, à quelques jours près. Aujourd’hui, Radio France a démontré son extrême réactivité devant la crise, mais devra reprendre des négociations difficiles avec les syndicats à la rentrée. Or lors du dernier conseil d’administration, la farouche opposition des représentants du personnel est apparue clairement.

En matière de trajectoire financière, l’Etat se limite aujourd’hui à des questions de gestion. Néanmoins, si la trésorerie de Radio France n’est pas atteinte pour l’heure, elle rencontrera des difficultés lors du budget 2021, en raison de l’inertie du déficit.

L’audition de Stéphane Courbit et François de Brugada, que nous avons menée hier, s’est avérée particulièrement intéressante en ce qui concerne les risques que court le secteur privé. Par exemple, si un tournage de 5 millions d’euros est arrêté, et que le produit n’est pas livré à l’acheteur, l’engagement de financement n’est pris en compte, ni par le client, ni par les assurances. Celles-ci en effet ont une tendance bien connue à n’assurer que des projets qui ne posent aucun problème. Le métier de producteur, qui est intrinsèquement à risque, rencontre ainsi de vives difficultés.

Les explications de Delphine Ernotte en ce qui concerne la spécificité des programmes de flux ne nous ont par ailleurs pas convaincus. Des produits sont achetés massivement à l’étranger, à travers des sociétés dérivées, alors que la France dispose de grands talents, qui ne parviennent pas à être exposés.

Enfin, l’absolue nécessité de la transposition de la directive SMA fait l’objet d’un consensus au sein du groupe. Nous demandons au ministre de la culture de clarifier ce point, au regard du report du projet de loi sur l’audiovisuel.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Toutes les propositions exposées me semblent pertinentes, et s'appuient sur un diagnostic précis. Je souscris à l'idée qu'un véritable plan d'action doit être exigé de la part du Gouvernement, pour un secteur dont le poids est plus important que celui de l'automobile. Les emplois qu'il crée sont non-délocalisables, et contribuent à l'exercice de la démocratie, à travers le pluralisme de l'information, dans un contexte de développement des infoxs. Il est ainsi absolument nécessaire de sanctuariser ce secteur. Par ailleurs, les chaînes privées contribuent également à l'enrichissement de la production cinématographique, en raison des obligations de soutien à la création.

Dans le cadre de ce plan d'action, le Gouvernement devra accroître la lisibilité de la réforme de l'audiovisuel à court et moyen terme. Il s'agit de savoir lesquels de ses éléments seront repris, si elle n'est pas intégralement présentée au Parlement. A ce titre, la transposition de la directive SMA apparaît nécessaire. Notre commission a rédigé un communiqué de presse il y a dix jours, qui a rencontré un certain écho. Il a notamment été repris par l'Assemblée nationale, qui a salué cette initiative. Il semblerait que le Gouvernement souhaite effectuer cette transposition par ordonnance. J'ai cependant rappelé au ministre de la culture que le Parlement souhaite être étroitement associé à cette étape indispensable. La crise a accéléré un certain nombre de mouvements, tels que la numérisation de la société, ou l'irruption des plateformes extraeuropéennes dans le paysage audiovisuel et cinématographique français. Cela rend d'autant plus urgente la transposition des décisions prises au niveau européen. Le financement de la création ne peut aujourd'hui passer que par une mise à contribution des plateformes.

La réforme de la CAP est évoquée de longue date. J'avais notamment rédigé un rapport en 2011 sur les financements de France Télévisions, dans lequel je soulignais la nécessité de cette réforme à l'heure du numérique, car l'assiette de la CAP ne correspondait déjà plus aux usages. Ceux-ci se sont depuis amplifiés. La CAP est ainsi profondément inégalitaire, puisque les personnes âgées regardent encore la télévision, et s'acquittent donc de la redevance, à la différence des catégories socioprofessionnelles supérieures (CSP+) qui utilisent des tablettes. Je rappelle que les pays voisins ont de longue date mis en œuvre cette modernisation de l'assiette de la redevance.

En 2014, François Hollande annonçait lors d'un colloque au CSA une réforme de la CAP. Depuis cette date cependant, cette réforme a toujours été reportée. Cette crise constitue une opportunité en la matière. Il serait coupable de ne pas mettre en œuvre cette réforme. Nous sommes en effet arrivés à un point critique. Cela permettrait de clarifier le modèle de financement de l'audiovisuel public. Il ne faudrait pas qu'une suppression de la publicité impacte négativement le budget de ces sociétés, et il faudra donc une réflexion sur le produit de la redevance. En Allemagne, la réforme a permis de dégager des moyens supplémentaires.

Je souhaiterais que nous écrivions un courrier au Président de la République sur l'avenir de France 4. Nous en avions acté le principe, à la faveur du rapport. Notre commission a été la première à demander un moratoire. France 4 devrait être une chaîne éducative pour la jeunesse. Depuis l'annonce de sa suppression, j'ai maintes fois interrogé le conseil d'administration de France Télévisions sur ce point. En réalité, cette suppression dépend de la tutelle, et non de la présidence de France Télévisions elle-même. Nous sommes donc dans l'attente, puisque la fermeture de la chaîne est toujours prévue pour le 9 août 2020.

Le modèle économique de SALTO n'est par ailleurs toujours pas stabilisé. Il n'a pas même été débattu au Parlement, ce qui aurait été légitime, puisqu'une partie du produit de la redevance lui sera destiné.

Mme Catherine Dumas. – Ce travail est passionnant, d'autant que ce groupe est pluriel. Je pense que la mission de service public pour la jeunesse de France 4 doit être confortée. Une lettre au Président de la République serait donc bienvenue.

Je souhaiterais interroger Jean-Pierre Leleux sur France Info. Au-delà du fait que la chaîne était mal positionnée en numérotation, j'ai cru comprendre que d'autres problèmes se posaient. Vous avez souligné les difficultés que vous avez rencontrées pour obtenir des informations quant à son coût. Pourriez-vous détailler ce point ?

Par ailleurs, les tournages constituent un véritable problème, humain et économique. Le nombre de personnes concernées est très important. Lorsqu'un tournage est arrêté, des coûts imprévus se révèlent. Il faudra donc reprendre ces tournages, obtenir de nouvelles autorisations administratives, et organiser les équipes dans le respect des mesures sanitaires. Auriez-vous des éléments sur les incidences humaines de cette question, notamment en termes de chômage ?

L'activité des doubleurs a par ailleurs été complètement interrompue par le confinement. Le chiffre d'affaires du marché du doublage est estimé à plus 100 millions d'euros, et est en hausse depuis deux ans. Comment ces métiers de postproduction vont-ils reprendre ? Ont-ils fait l'objet d'une aide spécifique ?

Mme Dominique Vérien. – France 4 a prouvé son utilité. De nombreux discours ont évoqué le monde d'après. Or la première décision du ministère a été d'appliquer une décision controversée du monde d'avant. J'avoue mon incompréhension.

J'aimerais également insister sur la question de la représentativité. Jean-Pierre Leleux évoquait le manque de pluralisme politique. Je souhaiterais pour ma part souligner le manque ahurissant de parité. La délégation aux droits des femmes a lancé un rapport sur la présence des femmes dans l'audiovisuel, et nous avons choisi d'y inclure un volet pandémie. Dans l'urgence se sont exprimés de vieux réflexes. Les caméras se sont dirigées vers des hommes puissants, c'est-à-dire de bons clients.

Il a fallu que des associations telles que le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE) s'en émeuvent pour que le CSA intervienne. Miracle, les chaînes ont alors trouvé des femmes. Certes, il ne s'agissait pas de chefs de service hospitalier, car il en manque. Mais ont trouvé à s'exprimer des femmes économistes, épidémiologistes, infirmières, ou psychologue. Ainsi, il convient de lutter encore pour la parité. Par ailleurs, le rapport du CSA que nous attendons devrait contenir un certain nombre de propositions, dont la création d'un guide des expertes. Celles-ci existent, mais sont moins visibles. Si elles sont répertoriées au préalable, leur présence sera facilitée.

Mme Céline Brulin. – Je voudrais revenir sur un aspect qui me semble essentiel. Jean-Pierre Leleux a souligné que les règles démocratiques ne doivent pas être confinées, ce que je partage pleinement. Je pense qu'il est d'autant plus important que des voix plurielles se fassent entendre dans le cadre d'une crise. De nombreux débats agitent notamment la communauté scientifique. Je ne suis pas qualifié pour y prendre part, aussi m'en abstiendrai-je, mais je ne suis pas certaine qu'ils soient toujours de meilleure tenue que les débats

politiques. Si nous voulons redonner du crédit à la parole publique, nous avons cependant besoin que s'expriment des voix diverses, d'autant que de nombreuses questions se posent pour le monde d'après. Par définition, cela implique que soit questionnée en profondeur la société que nous souhaitons demain.

Je me retrouve également dans la nécessité d'un plan d'action et de soutien à l'audiovisuel. Il s'agit d'un secteur économique de poids, et nous ne pouvons en délaisser aucun. De plus, nous avons affaire à des concurrences redoutables à l'échelle internationale. Enfin, ce domaine n'est pas anodin, puisqu'il s'agit de la culture et de l'information. Je plaide également pour que les trajectoires de baisse de dépenses soient abandonnées, ou à tout le moins revues. Certains secteurs bénéficieront de diminutions de cotisations sociales, ce que je ne conteste pas. De gros efforts sont consentis, et je ne peux imaginer que l'audiovisuel public n'en bénéficie pas également.

La transposition de la directive SMA est urgente, et doit être intégrée dans le plan d'action. J'entends qu'elle pourrait être réalisée par ordonnance. Il apparaît cependant nécessaire d'établir des rapports de force extrêmement solides sur ces questions, et je ne crois pas qu'une ordonnance permette le rassemblement de toute la nation. Il en va de même pour la CAP. J'ai fait le deuil d'une réforme globale de l'audiovisuel, mais ces deux urgences pourront peut-être être concrétisées par d'autres véhicules législatifs.

Je partage absolument le propos de Dominique Vérien sur France 4. Enfin, je me félicite des nuances apportées dans le rapport à la revendication portée par les acteurs de l'audiovisuel et de la presse d'un crédit d'impôt pour les annonceurs. En effet, à l'examen, cette mesure comportait un certain nombre de dangers, à commencer par le fait que les gros annonceurs soutiennent avant tout les médias dont la diffusion est la plus importante. Cela ne constituerait donc pas un soutien efficace aux acteurs indépendants.

Mme Sonia de la Provôté. – Il m'a semblé que pour les questions sanitaires et scientifiques, le pluralisme n'était pas effectif. J'ai notamment constaté une surreprésentation des professeurs de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP), comme s'il n'existant pas de compétences au sein des régions. Il devrait exister en la matière un souci de diversité, et de la qualité de l'information. Je peux témoigner du fait que le grand public a été quelque peu exaspéré de cette situation. En effet, la situation épidémique des territoires n'était pas identique à celle de Paris.

M. David Assouline. – Je ne suis pas opposé à la suppression de la publicité à terme sur l'audiovisuel public, à condition qu'une compensation soit apportée. La publicité, y compris avant 20 heures, représente une source de revenus très importante pour Radio France. Je me suis donc opposé à cette suppression tant qu'il n'existe pas une assurance de la compensation, qui permette que les budgets ne soient pas modifiés à chaque nouveau gouvernement, ou dès qu'une crise économique survient. La redevance est le seul système pérenne, et doit être calculée pour répondre aux besoins de l'audiovisuel public. Lorsque Nicolas Sarkozy a décidé de la suppression de la publicité après 20 heures sur France Télévisions, il avait été dit que celle-ci serait compensée à l'euro près. Or nous avons constaté qu'il n'en avait rien été, et cela a représenté un coût de plusieurs centaines de millions d'euros. Nous pouvons tous souhaiter une suppression, afin que le service public ne dépende plus du commerce. Mais pour qu'il ne soit pas totalement dépendant d'un gouvernement, il doit bénéficier d'un financement pérenne.

M. André Gattolin. – Sur la question du pluralisme pendant la crise, il serait intéressant d'interroger les chaînes. Des problèmes techniques ont pu se poser, notamment pour joindre des intervenants. J'ai par ailleurs suivi les relevés de l'Institut national de l'audiovisuel (INA) et du CSA sur le temps de parole. Pendant ces deux mois, et notamment pendant les deux premières semaines du confinement, la parole gouvernementale a été surreprésentée, comme elle l'avait été lors de la crise des *subprimes*. Le gouvernement et la majorité avaient alors occupé 75 % du temps de parole pendant des mois. Il en a été de même lors des attentats. Dans ces périodes de crise, les médias se tournent vers l'exécutif. Il convient donc de relativiser ce déséquilibre, bien qu'il doive se résorber rapidement.

M. Jean-Pierre Leleux. – Dans la mesure où ce rapport n'était pas un rapport budgétaire, la diversité des avis qui se sont exprimés au sein du groupe de travail a pu être représentée. Nous avons ainsi pu évoquer un certain nombre de sujets, qui ne faisaient pas consensus.

Nous nous accordons cependant sur certains d'entre eux : la réforme de la CAP ; le choix du crédit d'impôt éditeur plutôt qu'annonceur ; le regret que le secteur de la culture ne souffre d'une image trop intellectuelle par rapport aux autres industries. La culture n'a jamais été considérée comme une industrie, avec les emplois et les échanges que cela implique. Il faudra donc le rappeler, lorsque nous demanderons un plan d'action global. La transposition de la directive SMA fait également l'objet d'un consensus.

Nous avons constaté que les performances de la chaîne télévisée de France Info avaient été moindres que celles des trois autres chaînes d'information. Cela s'explique par un positionnement défavorable de la numérotation. Néanmoins, LCI est placée juste avant France Info, et a réalisé 67 % d'audience en plus. La question des moyens a donc également été évoquée, car ceux de la chaîne publique d'information en continu sont sans doute moins importants que ceux des autres. Le manque de transparence sur les coûts a également été largement souligné. S'il existe un consensus sur l'importance d'une chaîne publique, des inquiétudes demeurent. Nous avons donc proposé davantage de transparence sur les coûts, afin de pouvoir accompagner davantage cette action. De même, nous avons demandé une évolution du positionnement sur la numérotation.

Les tournages reprennent progressivement, pour certains depuis fin mai. Néanmoins, si un acteur ou un technicien tombe malade sur un tournage, l'intégralité du plateau devra être confinée pendant un ou deux mois. Le risque est faible en termes d'occurrence, mais considérable en termes de coût. Les assureurs sollicités pour le fonds assurantiel n'ont pas encore répondu, mais l'Etat l'a déjà abondé à hauteur de 50 millions d'euros. Jamais un phénomène épidémique n'avait conduit à arrêter l'économie de la sorte. Or l'assurance est contractuelle, et n'est pas une mutualisation des risques. Les assureurs, qui ne sont pas des entreprises charitables, ont donc pu faire valoir que ce risque n'était pas couvert. Néanmoins, il est important qu'il soit désormais pris en compte.

Le CSA travaille beaucoup sur la question de la parité. Il est vrai que les médias audiovisuels ont longtemps été très masculins, dans la production, et dans la réalisation. Je constate cependant un progrès en la matière, et les productrices comme les réalisatrices sont de plus en plus nombreuses. Le CSA tient chaque année avec le Centre national du cinéma (CNC) le compte de la féminisation de ce secteur, qui est certes insuffisante, mais progresse.

Le CSA et nous-mêmes avons constaté le problème de pluralisme au début de la crise. Il était néanmoins compréhensible que les médias aillent chercher l'information auprès

du ministère de la santé et de l'exécutif. Le constat d'un déséquilibre a cependant été fait au mois de mai, et le CSA a depuis fait le nécessaire. Un rééquilibrage a été constaté ultérieurement. Je partage cependant l'idée de l'importance encore accrue du pluralisme en temps de crise.

Je suis très engagé pour la suppression à terme de la publicité sur l'audiovisuel public. Il n'est pas possible de supprimer du jour au lendemain une grande partie de ses recettes, qui s'appuient sur la publicité. Ce serait un choc trop important. Il faut donc pouvoir compenser ces pertes, pour assurer les recettes sur un mode pérenne, démocratique et juste. Néanmoins, comme le soulignent de nombreux rapports de la Cour des comptes, des optimisations doivent également être menées. Celles-ci sont accélérées par les coupes que l'Etat opère dans la redevance. Une assurance de la compensation complète du montant des revenus de la publicité risquerait d'entraîner un moindre effort en la matière. Ce débat doit cependant avoir lieu, car la différenciation de l'audiovisuel public dans le paysage global est une nécessité pour l'avenir.

Des ordonnances ont été évoquées pour mettre en œuvre certaines des dispositions du projet de loi. Néanmoins, le Gouvernement a constaté que cela ne pouvait suffire. Outre la transposition de la directive SMA, il est également important de fusionner la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI) et le CSA en une Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM). De même, il convient de revoir les rapports entre producteurs et éditeurs. Aussi, un projet de loi réduit devrait être présenté. Le Parlement pourra ainsi débattre de ces questions. Il faudra cependant réfléchir au cadrage qui devra être réalisé pour les ordonnances prévues. Nous pourrons également aborder d'autres points, et rappeler un certain nombre de nos attentes, telles que le modèle global de l'audiovisuel privé par rapport au public. Le problème de la CAP doit également être réglé, et pourrait l'être dans le cadre d'une loi de finances.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Qu'on soit favorable ou non à la suppression de la publicité sur l'audiovisuel public, ce dernier a démontré son excellente réactivité à l'occasion de cette crise. Il est d'autant plus urgent de réformer la CAP. Pour ce qui est du financement de l'audiovisuel public, il convient de sortir du débat, et d'admettre la nécessité d'une autorité indépendante et extérieure, qui fixe le budget nécessaire, telle que le *board* de la BBC. Cela n'empêche pas de réaliser des efforts en termes de productivité et de gestion. Un rapport de la Cour des comptes le soulignait en 2011. Il n'est pas normal que des salariés de plus de 65 ans continuent à travailler à France Télévisions, avec des salaires extrêmement importants. Il convient notamment de laisser la place à de jeunes générations.

Nous devrons par ailleurs auditionner le CSA sur la question du pluralisme pendant cette crise, et de la parité.

2) Recherche

Mme Laure Darcos. – Madame la présidente, mes chers collègues, le groupe de travail consacré à la recherche, que j'ai eu l'honneur et le plaisir d'animer, est composé de vous-même, madame la présidente, Pierre Ouzoulias, Stéphane Piednoir et Sonia de la Provôté.

Au cours de nos auditions, nous avons bien sûr approfondi les grandes problématiques qui sont au cœur de l'actualité des travaux de recherche sur la Covid-19 : les essais thérapeutiques ; la recherche de vaccins ; le recours aux tests de dépistage ; la

modélisation de la propagation de l'épidémie. Ce n'est toutefois pas sous l'angle scientifique et technologique que nous avons choisi d'en rendre compte, trois d'entre nous travaillant déjà sur ces aspects dans le cadre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST). Nous nous sommes au contraire penchés sur la gouvernance du système de recherche et la coordination entre les différentes structures impliquées.

Avant d'approfondir ce point, je souhaite rappeler que, depuis le début de l'épidémie de Covid-19, toute la recherche française, des sciences du vivant aux sciences humaines et sociales, en passant par les mathématiques, est mobilisée pour contenir l'expansion du virus, tester des traitements, tenter de trouver un vaccin et évaluer l'incidence sociale de cette crise. Cet engagement total traduit la volonté et la détermination de nos chercheurs de répondre, par la science, à ce qui constitue la plus grave pandémie de notre histoire récente.

À l'ensemble des structures de recherche impliquées - Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), Institut Pasteur, Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (INRIA), Institut national d'études démographiques (INED), Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAAE), centres hospitaliers universitaires (CHU) - et de leurs personnels, nous tenons à témoigner notre profonde admiration et notre très grande reconnaissance.

Notre premier constat est celui du manque de stratégie nationale de recherche sur la Covid-19, et l'absence de structure de pilotage unique. Dès le début de la pandémie, la communauté scientifique s'est mobilisée dans l'urgence, mais aussi dans une certaine confusion.

Sa gouvernance ainsi que son expertise scientifique sont notamment apparues éclatées. De trop nombreuses instances participent à la structuration de l'effort de recherche et à l'éclairage scientifique de la prise de décision politique : le consortium *REACTing* ; l'Agence nationale de la recherche (ANR) ; le Conseil scientifique ; le Comité analyse, recherche et expertise (CARE) ; l'Académie nationale de médecine ; l'Académie des sciences ; les sociétés savantes ; le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) ; la Haute Autorité de santé (HAS) ; l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) ; etc. Bien sûr, chacune de ces institutions a légitimité à s'exprimer, mais l'absence d'organisation et de coordination entre elles a donné lieu à des messages au mieux désordonnés, au pire contradictoires.

L'impression de confusion a ensuite été renforcée par l'absence de régulation et de pilotage des projets de recherche sur la Covid-19. La très grande réactivité des chercheurs s'est traduite par un afflux de propositions. Ces initiatives n'ont toutefois fait l'objet d'aucun encadrement. Ainsi, le nombre d'essais cliniques en cours au niveau national (45 pour 2 000 patients) est clairement trop élevé, ce qui limite le nombre de patients par essai. Le même constat peut être fait au sujet de la trentaine de travaux de recherche français consacrés au développement de vaccins, sur une centaine comptabilisée au niveau mondial. Cette multiplication des projets conduit en outre à une dispersion des financements, alors qu'il aurait été plus pertinent de consacrer des montants plus élevés sur des projets bien ciblés.

Le désordre constaté s'est enfin illustré par une très grande compétition entre les équipes. L'émulation entre chercheurs est évidemment saine et bénéfique, mais le manque de coordination et de pilotage engendre des effets pervers : cacophonie des annonces ;

surenchère médiatique ; mise en avant des intérêts personnels ; développement de logiques d'image ; importance des enjeux industriels et financiers ; etc.

Au vu de cet état des lieux, notre groupe estime qu'il a clairement manqué une instance de réflexion et de coordination unique. Le temps de la recherche étant un temps long, il est encore possible de redresser le tir et de confier à une structure de pilotage unique la coordination de la recherche sur la Covid-19. Celle-ci serait chargée de la programmation et du lancement des appels à projets, qui doivent couvrir l'ensemble des aspects de la pandémie, de l'évaluation des propositions reçues, et de l'attribution des moyens spécifiquement dédiés à la recherche sur le Sars-Cov-2. Ce constat et cette recommandation sont partagés par des scientifiques de renom, et par des institutions comme l'Académie nationale de médecine ou la section 27 du Comité national de la recherche scientifique.

Notre deuxième conclusion est celle d'une crise révélatrice des carences structurelles du système de recherche français.

La première d'entre elles tient au manque criant d'investissement budgétaire et stratégique en faveur de la recherche biomédicale. La France n'a pas réussi à maintenir son rang, et est aujourd'hui largement devancée par des pays comme les États-Unis, la Chine, l'Allemagne, le Japon, le Royaume-Uni et l'Italie. Plusieurs raisons expliquent ce décrochage : érosion et cloisonnement des financements alloués à ce domaine de recherche ; carences stratégiques ; essoufflement du modèle hospitalo-universitaire, dispersion des acteurs. L'épidémie de Covid-19 a fait ressurgir ce constat bien connu, et mis en lumière les conséquences délétères de ce désengagement. Ainsi, les travaux de recherche sur les coronavirus ont été considérablement réduits il y a une quinzaine d'années en France, faute de financements et de programmation stratégique, alors qu'ils ont été poursuivis dans d'autres pays, notamment en Allemagne.

Notre groupe de travail appelle donc à un réinvestissement budgétaire et stratégique dans la recherche biomédicale, afin que la France rattrape son retard au niveau international. Pour ma part, cela fait des années que je me bats, au moment de l'examen du budget, pour que l'INSERM, qui est l'acteur de tout premier plan dans ce domaine, puisse bénéficier de crédits à la hauteur de ses projets de recherche.

La deuxième carence est l'érosion constante, depuis plusieurs années, des dotations de base des laboratoires de recherche. Cette évolution les oblige à se tourner de plus en plus vers les financements sur projets. Ce type de financement a bien sûr de nombreux atouts, mais il présente aussi des inconvénients. En particulier, il est peu compatible avec la prise de risque et ne permet pas de mener des projets exploratoires. Or certains pans de la recherche, comme ceux concernés par le nouveau coronavirus (recherche fondamentale, recherche médicale), ont besoin de mettre au point et d'expérimenter des pistes qui n'aboutiront pas forcément. Aussi, notre groupe juge indispensable de mettre un terme à la diminution constante des dotations de base des laboratoires de recherche, et de rééquilibrer leur structure de financement entre ces dotations et les financements sur projets.

Plus globalement, l'épidémie de Covid-19 confirme à nos yeux la nécessité d'une réforme globale de la recherche, qui tirerait les leçons de cette crise. Plusieurs chantiers nous paraissent incontournables :

- amorcer une trajectoire financière ambitieuse qui permette d'atteindre l'objectif de 1 % du produit intérieur brut (PIB) consacré à la recherche publique ;

- définir des orientations stratégiques redonnant toute sa place à la recherche biomédicale ;
- clarifier la gouvernance du système ;
- rééquilibrer la structure de financement des laboratoires de recherche entre dotations de base et financements sur projets ;
- revaloriser très nettement la rémunération et le statut des chercheurs.

Le projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche (LPPR), qui aurait dû être présenté ce printemps, a été ajourné, et nous ne savons pas quand il sera de nouveau inscrit au calendrier des réformes. Selon de récentes informations, un passage en Conseil des ministres début juillet serait néanmoins prévu. Quoi qu'il en soit, nous serons très vigilants à ce que la communauté de la recherche, qui a été sous le feu des projecteurs durant cette crise, ne soit pas encore une fois laissée de côté.

Nous soulevons également dans nos conclusions la problématique de la démarche et de l'intégrité scientifiques. Dans un contexte de très large couverture médiatique, et de place grandissante des réseaux sociaux, l'émulation scientifique née de la lutte contre la Covid-19 a donné lieu à certaines dérives : effets de communication ; annonces prématurées ; discorde entre les équipes. Notre groupe de travail déplore ces excès, qui vont à l'encontre de la démarche et de l'intégrité scientifiques, lesquelles exigent de la méthode, de la rigueur, de l'esprit critique et de la discréction professionnelle. Le battage médiatique autour de l'hydroxychloroquine est particulièrement révélateur des manquements à ces règles et valeurs. Faut-il le rappeler, le temps de la recherche et de la science n'est pas celui de l'immédiateté des médias et des réseaux sociaux.

Parallèlement à nos travaux, la commission des affaires sociales auditionnait de nombreux chercheurs. Je regrette que nous n'ayons pu partager ces auditions, qui étaient très intéressantes. Il n'est en effet pas toujours évident qu'une même personnalité accepte d'être auditionnée plusieurs fois.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Rien n'empêche de nous rapprocher de la commission des affaires sociales, et de dresser un bilan commun, pour que le Sénat formule des propositions solides. Je suis très favorable au travail transcommission.

M. Pierre Ouzoulias. – Ce rapport fait l'objet d'un consensus au sein du groupe de travail. Les acteurs scientifiques que nous avons interrogés, qu'ils fassent partie d'organismes publics, d'académies ou de sociétés savantes, ont tous souligné un paradoxe terrible. Jamais auparavant la communauté nationale, dans son ensemble, n'avait demandé autant à la science, sur la compréhension du virus et de la pandémie, mais également en matière de solutions thérapeutiques. Pourtant, malgré cette attente, la recherche publique comme privée a démontré un certain nombre de dysfonctionnements, qui étaient connus, mais que la pandémie a exacerbés. Le rapport fournit une base juste et consensuelle pour un bilan et une remise à plat globale de notre système de recherche.

Notre commission a auditionné un chercheur, M. François Trottein, qui s'exprimait devant des parlementaires pour la première fois. Il nous a livré son expérience, en disant l'immense peine qu'il avait ressentie en s'apercevant que l'urgence n'avait pas fait disparaître toute la lourdeur bureaucratique, qui l'oblige à consacrer l'essentiel de son temps à

trouver des financements plutôt qu'à la recherche. Il faisait ainsi face aux mêmes problèmes, alors qu'il aurait été nécessaire d'alléger énormément tout le dispositif, et sans doute de le centraliser au sein des grands organismes pour faciliter l'activité des chercheurs. Il nous a indiqué avoir passé une semaine à rédiger seul un appel à projets, temps qu'il n'a pu consacrer à la recherche de thérapies. Cet exemple est terrible, et révèle l'inadaptation de notre système pendant la crise. Il n'a ainsi pas pu répondre aux demandes de la communauté nationale.

Si la LPPR était examinée en conseil des ministres le 8 juillet 2020, il faudrait que soit imposé un certain nombre de mesures systémiques, sur la base du rapport de Laure Darcos. Ce qui nous est proposé aujourd'hui apparaît en effet très insuffisant au regard de ce que la crise a révélé. Je ne parle pas même des moyens budgétaires, car les problèmes vont bien au-delà.

Mme Sonia de la Provôté. – Je remercie Laure Darcos et l'ensemble des membres du groupe de travail pour la qualité du rapport.

La crise a en effet mis en lumière, avec beaucoup d'acuité, un certain nombre de carences en matière de recherche biomédicale qui ont empêché de bien réagir. Ce constat avait déjà été dressé par la commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et de vaccins. La multiplicité des intervenants, des structures en charge du contrôle, et l'absence d'un pilotage unique ont entraîné des lenteurs, des dissensions, non seulement entre structures ou entre chercheurs, mais aussi entre Paris et la province. Le défaut manifeste de coordination, en particulier dans le cadre des essais thérapeutiques, ainsi que les tensions et carences d'hier se sont exprimés au cours de cette crise. Il est donc nécessaire de mettre en place un pilotage et une coordination qui laissent une place aux innovations et opportunités scientifiques. Dans le cadre de la future LPPR, la question de cette réorganisation, tout comme celle du financement de la recherche, se posent.

Par ailleurs, le manque de transparence a laissé place à toutes les suppositions, jetant souvent le doute et le discrédit sur les recherches en cours : l'épisode de l'hydroxychloroquine en est l'expression. L'éthique et la rigueur scientifiques ont été mises à mal. Nous avons assisté à des affrontements de personnes et de protocoles qui ont nui gravement à l'image même de la science. En ces temps d'immédiateté de l'information et de place grandissante des réseaux sociaux, souvent en substitut à la parole scientifique, il devient urgent de reprendre le chemin de la coordination et de la planification scientifiques.

Enfin, cette crise appelle plus que jamais à une coordination européenne en matière de recherche, qu'elle soit épidémiologique, biologique ou thérapeutique.

M. Stéphane Piednoir. – Les conclusions de ce rapport sont parfaitement consensuelles. Il était malheureusement presque risible de constater le faible nombre de personnes participant aux essais thérapeutiques. La recherche française ne ressort pas grandie de cet épisode. Elle a démontré tout ce qu'on ne souhaiterait pas voir, en matière de dispersion ou d'effets de communication. Cela ne sert ni la recherche, ni la science.

Des problèmes de fond se posent également. Nous ne sommes pas à la hauteur en matière de recherche biomédicale. Nous ne le sommes pas non plus au regard de l'érosion des dotations des laboratoires, et de la part importante des financements sur projets. Ce rapport sert de base à l'exposé des motifs de la LPPR, qui reprend notamment un objectif de 3 % du produit intérieur brut (PIB) consacré à la recherche, qui n'est pas atteint aujourd'hui. Nous n'en sommes en effet qu'à 2,19 %. Il y est également dit que la France décroche, que les

chercheurs se consacrent trop à des tâches administratives, ou qu'il convient de réarmer notre système public de recherche.

En tant que scientifique de formation, je formule deux vœux. Le premier est que nous ne revivions pas ce type d'épisode, même en l'absence de consensus scientifique. Le second est que nous fassions davantage de pédagogie auprès des plus jeunes. Malgré la massification de la scolarisation et des études supérieures, le nombre de doctorants diminue, ce qui est dramatique. Il me semble que la cause principale de ce phénomène est le manque de pédagogie auprès des plus jeunes. Un lycéen ne sait pas ce que signifie la recherche. Apprendre ce qu'est une identité remarquable représente déjà pour lui un effort surhumain, aussi il ne peut concevoir ce que signifie la recherche en mathématiques.

Nous devons mobiliser l'ensemble de la communauté scientifique sur la LPPR. Mon regard sur cette dernière est peut-être moins sévère que celui de Pierre Ouzoulias. Une réforme systémique me semble en effet amorcée. Elle n'est cependant pas parfaite, aussi devrons-nous l'amender.

M. Laurent Lafon. – Les dysfonctionnements structurels déjà connus de la recherche éclatent de manière encore plus évidente à l'occasion d'une crise. Vous avez insisté sur la dispersion des financements, et la part sans doute excessive des financements sur projets. Il ne faut pas non plus occulter que la dispersion des financements est également liée à celle des structures. Le système de la recherche en France est très éclaté. Lorsqu'un problème de recherche se pose au niveau mondial, et exige des investissements lourds, cette organisation n'est pas la plus efficiente.

Est-il possible d'espérer remédier à ce problème de coordination par le CARE, créé par le Gouvernement ? Je suis assez dubitatif sur ce type de structures mises en place de manière ponctuelle, et qui ont du mal à s'imposer face à celles déjà existantes. Quel est le point de vue du groupe de travail en la matière ?

Par ailleurs, je pense que cette crise a démontré toute l'utilité de la fonction de chercheur. Il faudra parvenir à capitaliser sur cela, notamment à travers une revalorisation du métier. Stéphane Piednoir évoquait le travail à faire auprès des lycéens. D'autres pistes de ce type doivent être explorées, afin de mettre en lumière le caractère fondamental de la recherche dans une société, et en particulier dans une société du savoir.

Mme Laure Darcos. – A ce jour, nous ignorons toujours à quoi sert le CARE. Il ne sert ni à fédérer, ni à mutualiser l'ensemble des informations. J'ai énormément d'estime pour sa présidente, Françoise Barré-Sinoussi, qui a été auditionnée par la commission des affaires sociales. Je ne suis cependant pas sûre que le CARE ait réussi à s'imposer comme référent. Des problèmes d'ego se posent mais il était, à mon sens, possible de parvenir à une véritable complémentarité entre les membres des différentes instances de réflexion. Nous ferons face à d'autres épidémies, et nous devons tirer des leçons de celle-ci. Notre retard en matière de recherche biomédicale était criant depuis des années. Nous l'avions vu à propos du budget de l'INSERM, qui n'est pas dû au ministère de la Recherche. Je me bats depuis trois ans pour que le ministère de la Santé puisse également mettre en place un budget pour le biomédical.

Nous avons également constaté les manques criants de l'Union européenne. Les financements européens auraient dû permettre de fédérer de grands projets. Vous avez entendu les propos du président-directeur général (PDG) de Sanofi, qui a indiqué que les

États-Unis, parce qu'ils financent l'entreprise, auraient la primeur du vaccin. Le Président de la République a rappelé que le vaccin serait universel. Néanmoins, les gros laboratoires privés financent les recherches actuelles. Il aurait à ce titre été intéressant de disposer du soutien de Bruxelles pour fédérer davantage de projets.

Le projet Discovery s'est fait torpiller par les médias. Il est mené par l'INSERM, notamment sur la molécule remdésivir. Ce projet devait débuter dans tous les grands pays européens, mais chacun a souhaité mettre en place ses propres expérimentations. S'il a donc pu bénéficier des 800 lits initialement prévus en France, seuls le Luxembourg et le Portugal y contribuent. Ce projet souhaite convaincre d'autres pays, mais espère surtout pouvoir disposer de financements européens qui permettraient une mise en commun de ses résultats avec le projet concurrent de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), Solidarity.

Cela illustre le phénomène que j'évoquais, qui voit des acteurs travailler indépendamment sur de mêmes molécules. Le président de l'INSERM m'a rappelé qu'après la fin de l'embrasement médiatique, ses chercheurs continueraient à travailler. Ils seront donc en mesure de dire à la rentrée si cette molécule fonctionne, en attendant un vaccin qui n'arrivera sans doute pas avant 2021.

Il faudra partir du constat de ce rapport pour la LPPR. Le cabinet de la ministre a besoin de notre soutien vis-à-vis du ministère de l'Economie et des Finances, pour valoriser le budget de la recherche. Je doute que nous puissions trouver un créneau parlementaire avant la fin de l'année, aussi le projet de loi de finances (PLF) sera particulièrement important.

De la même façon que la crise aura contribué à revaloriser les métiers de soignants, les premiers métiers choisis sur Parcoursup étant ceux d'infirmiers, j'espère qu'elle aura suscité des vocations en matière de recherche, notamment chez les filles. Le fait de voir davantage de scientifiques femmes est mon cheval de bataille. Nous en avons du reste auditionnées beaucoup. J'espère que la crise incitera les jeunes à s'orienter vers ces métiers essentiels, qui sont très peu valorisés.

M. Jacques Gosperrin. – Je félicite Laure Darcos et ses collègues pour la grande qualité de leur travail.

Je souhaiterais avoir leur avis sur la gestion de la crise dans les écoles. N'est-ce pas le moment de desserrer le protocole sanitaire imposé ? Nous devons faire en sorte que le dispositif Sport-Santé-Culture-Civisme (2S-2C) ne soit pas la seule solution pour faire venir davantage d'enfants à l'école.

Mme Sylvie Robert. – Ce rapport vient à point nommé, avec le travail qui va s'engager sur la LPPR. Cette période a mis en lumière un paradoxe terrible. Nous avons plus que jamais besoin de la recherche. Or en raison d'effets de communication catastrophiques, son image a été altérée. La question de son attractivité deviendra encore plus essentielle pour la LPPR. Nous ne l'avions pas anticipé.

Par ailleurs, si la question budgétaire est importante, et j'espère que les efforts en la matière seront à la hauteur des ambitions de notre pays, c'est bien celle de la structuration qui a été mise en lumière. Ces dernières années, nous avons vu se déployer des injonctions paradoxales, entre la nécessité du temps long de la recherche, et la logique des appels à projets, qui mobilisent les équipes dans un temps très court.

La LPPR sera présentée au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) ce vendredi. Son calendrier est cependant toujours inconnu, et je doute qu'elle puisse être débattue avant la fin de l'année. Il est donc quelque peu étonnant qu'elle soit présentée au CNESER, mais notre exigence et notre vigilance seront renforcées par votre rapport. Il manque aujourd'hui une vision stratégique pour la recherche, et cela sera au cœur de nos réflexions.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Laure Darcos évoquait Sanofi, qui témoigne de l'incompréhension totale de notre pays vis-à-vis de la recherche et de ses mécanismes. De même, il s'agit d'une occasion inespérée, lamentablement ratée par l'Union européenne. Cette dernière aurait pu se saisir de ce sujet vital. Chacun s'enorgueillit que Sanofi est français. Or Sanofi ne l'est plus depuis longtemps. Il s'agit d'une belle construction française, que nous avons laissé partir, faute de moyens.

Je ne crois pas que les propos de son PDG constituent une erreur de communication. Il s'agit au contraire d'un pavé dans la mare. Les États-Unis disposent du *Biomedical Advanced Research and Development Authority* (BARDA), qui permet au Président des États-Unis de faire collaborer les plus grands laboratoires, et de les financer. Or nous ne sommes pas capables d'en faire autant en Europe, malgré le nombre très important de grands laboratoires dont nous disposons. L'Europe a raté l'occasion de montrer qu'elle pouvait rassembler.

Mme Laure Darcos. – L'OPECST a mené de nombreuses auditions, et nous sommes en train de rédiger une note sur le possible allégement des contraintes sanitaires pour les enfants. Il a en effet été démontré qu'ils sont dans le pire des cas asymptomatiques, et dans le meilleur des cas immunisés. Nous avons notamment auditionné des chercheurs de l'Institut Pasteur, qui travaillent à un vaccin contre la Covid-19 proche de celui contre la rougeole. Par les rhumes qu'ils se transmettent entre eux, les enfants pourraient être immunisés, mais il semblerait que le vaccin contre la rougeole ait également pu y contribuer.

La note de l'OPECST permettra peut-être de desserrer les contraintes sur les écoles. Néanmoins, avant la rentrée, se pose la question des colonies de vacances et des centres de loisirs. Le premier rapport que voulait sortir Gabriel Attal était beaucoup trop contraignant, et la plupart des centres de vacances ont été contraints d'annuler leur programme. C'est une catastrophe, alors qu'il faudrait permettre à ces jeunes, qui ont été confinés dans des conditions parfois difficiles, de partir en vacances.

Je partage l'avis de Sylvie Robert sur l'importance de la communication. J'ai reçu des centaines de sollicitations pour signer des pétitions en faveur du Dr Didier Raoult. Je n'ai rien contre cet homme, et peut-être que sa molécule a soigné de nombreux malades. Mais qui suis-je pour en juger, n'ayant pas même suivi d'études scientifiques ? J'ai été particulièrement agacée par tous les non scientifiques qui, pendant cette période, se sont crus autorisés à donner constamment des leçons.

Enfin, je souhaiterais terminer sur une note positive. Lorsque survient une crise de ce type, nous sommes capables de nous organiser pour des financements d'urgence. L'ANR a joué son rôle, avec des projets flash, qui ont permis des financements dans les quinze jours. Tous n'ont bien évidemment pas été retenus, mais au moins cinquante projets ont permis d'avancer sur des tests virologiques ou des vaccins.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je note que quel que soit le secteur dont notre commission a traité, la crise sanitaire a agi comme un accélérateur et un catalyseur des fragilités et des carences. Nous l'avons constaté pour le secteur de l'audiovisuel, et il en va de même pour celui de la recherche. Nous avions souligné un certain nombre de problèmes au cours de rapports budgétaires précédents, tels que la question des moyens, ou de la reconnaissance des chercheurs.

Il faut que ce rapport provoque un électrochoc, et nous devrons communiquer sur ce point. Notre absence de souveraineté sanitaire a largement été mise en lumière, et il en va de même pour les dysfonctionnements majeurs de la recherche française, dont l'histoire a été marquée par Louis Pasteur, ou Marie Curie.

Nous devrons donc communiquer sur la question de la gouvernance, sur celle des moyens, comme sur celles des valeurs. La confusion, et la problématique de l'intégrité scientifique, qui ont été soulevées, sont d'une évidence criante. Ces trois piliers pourraient constituer les apports du Sénat.

La commission a autorisé la mise en ligne des notes de synthèse des groupes de travail sur la page Internet de la commission.

La séance est levée à 12 heures.

Mercredi 17 juin 2020

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La téléconférence 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 du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je souhaite la bienvenue à tous nos collègues, y compris à ceux qui sont reliés à nous par visioconférence.

Nous examinons ce matin la proposition de loi de mon homologue, président de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, Bruno Studer, visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne. Elle a été adoptée par l'Assemblée nationale le 12 février dernier.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Cette proposition de loi, déposée le 17 décembre 2019, a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 12 février 2020. Elle nous invite à relever un nouveau défi posé par le monde numérique.

Internet est un formidable espace de liberté et de créativité, mais il a aussi une face plus sombre, qui pose des difficultés inédites pour le législateur. Notre commission l'a souligné à l'occasion des débats sur la proposition de loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information ou, plus récemment, sur la proposition de loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet. Elle a insisté sur la nécessité et l'urgence de mieux former notre société face aux risques et aux évolutions rapides du monde numérique. Le

rappor t de 2018 de notre présidente, Catherine Morin-Desailly, conserve toute sa brûlante actualité.

La présente proposition de loi s'intéresse, sous un angle nouveau, à la protection des mineurs. Depuis plusieurs années, des chaînes mettant en scène des enfants filmés par leurs parents se multiplient sur les plateformes de partage de vidéos en ligne, telles que YouTube. Je vous propose, à titre préliminaire, de regarder quelques extraits vidéo, qui permettent de bien saisir la nature et les enjeux du problème. (*Une vidéo est diffusée.*)

Si certaines de ces vidéos sont clairement dégradantes, la majorité d'entre elles sont navrantes, voire pathétiques. Elles présentent en effet les enfants dans différentes activités – déballage de jouets, scènes de la vie quotidienne, défis divers tels que passer 24 heures dans un placard ou manger pendant 24 heures de la nourriture d'une certaine couleur. Ces vidéos bénéficient d'une audience très importante – pouvant atteindre plusieurs millions d'abonnés et totaliser des dizaines de millions de vues – et peuvent représenter une source de revenus extrêmement importante pour les parents, par le biais de la publicité et du placement de produits.

Or ces vidéos soulèvent de nombreuses interrogations quant aux intérêts des enfants qu'elles mettent en scène. Ces derniers ne bénéficient pas des garanties prévues pour les enfants du spectacle en matière de temps de travail et de rémunération. Par ailleurs, nous manquons encore de recul pour évaluer les conséquences psychologiques à long terme de cette exposition médiatique précoce : les commentaires potentiellement haineux sur les contenus de ces chaînes peuvent se révéler difficiles à gérer et dévastateurs pour de jeunes enfants.

Cette proposition de loi tend à combler ce vide juridique en établissant un cadre légal et équilibré destiné à faire prévaloir l'intérêt supérieur des enfants. Pour ce faire, elle distingue trois grandes catégories de vidéos. Tout d'abord, les vidéos professionnelles, dont les contenus sont publiés à titre lucratif ; les parents et les enfants y sont considérés comme des employeurs et des salariés à part entière. De l'autre côté du spectre, les vidéos amateurs, dont les auteurs ne recherchent ni profit ni audience. Enfin, dans l'entre-deux, les vidéos « semi-professionnelles », dans lesquelles la relation de travail n'est pas caractérisée, mais où l'image de l'enfant est néanmoins exploitée commercialement et génère des revenus.

La proposition de loi distingue ces trois situations et les soumet à des régimes juridiques distincts, plus ou moins souples.

En premier lieu, l'article 1^{er} étend le régime protecteur des enfants du spectacle et du mannequinat aux enfants mis en scène dans les vidéos professionnelles. À l'avenir, les parents de ces enfants devront donc solliciter auprès de l'autorité administrative compétente un agrément préalable à la diffusion de ces vidéos. Ce cadre juridique inclut des limitations horaires fixées par décret et le versement d'une part des revenus tirés de cette activité sur un compte à la Caisse des dépôts et consignations.

L'article 2 de la proposition de loi prévoit une procédure permettant à l'autorité administrative de saisir l'autorité judiciaire en cas de manquement à cette obligation de déclaration *a priori*, mais également dans le cas où ces vidéos présenteraient un caractère dégradant.

L'article 3 de la proposition de loi institue, pour les vidéos semi-professionnelles, un cadre juridique protecteur *ad hoc* – moins contraignant toutefois que celui de l'article 1^{er} – avec une déclaration obligatoire *a posteriori* pour les vidéos dont la durée cumulée ou les revenus produits excéderaient des seuils fixés par décret en Conseil d'État. En cas de dépassement du seuil de revenus, les parents devront verser, sur un compte à la Caisse des dépôts et consignations, les revenus qui excéderaient le seuil.

Toutes les responsabilités ne reposent pas sur les seuls parents. Les articles 1^{er} et 3 prévoient, dans un souci de pédagogie, la délivrance obligatoire par l'administration d'une information aux parents concernés par les obligations de déclaration. Le dernier alinéa de l'article 3 responsabilise, quant à lui, les entreprises concluant des contrats de placement de produits. Enfin, l'article 4 oblige les plateformes de partage de vidéos à adopter des chartes, sous le contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Ces chartes auront notamment pour objet de favoriser l'information des utilisateurs sur les normes applicables et sur les risques, notamment psychologiques, associés à la diffusion de l'image d'enfants de moins de seize ans. Elles devront également prévoir la mise en place de procédures de signalement, par les utilisateurs, des contenus audiovisuels portant atteinte à la dignité ou à l'intégrité physique ou morale des enfants mis en scène.

Enfin, l'article 5 élargit directement aux mineurs le droit à l'effacement de leurs données personnelles. L'accord des représentants légaux, qui peuvent avoir un intérêt financier au maintien de certains contenus en ligne, ne sera plus requis.

M. André Gattolin. – Je tiens à féliciter notre rapporteur qui a travaillé dans des délais extrêmement courts et nous a fait une présentation synthétique. Cette proposition de loi est importante, même si ce sera probablement une « petite » loi. Elle est tout à fait dans l'esprit des récents travaux de notre assemblée. C'est une zone de non-droit et internet doit être régulé. Nous sommes passés de l'enfant-consommateur à l'enfant-prescripteur, et même à l'enfant-producteur : c'est de l'exploitation ! Ce texte va dans le bon sens. Alors que le juge intervient pour protéger les enfants dont un parent est décédé, nous sommes ici dans une situation d'extrême tolérance.

Ces situations respectent-elles les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) qui interdisent le travail des enfants et l'encadrent strictement ? Nous devons aussi nous appuyer sur le droit international.

C'est une première étape importante, mais nous devrons aller plus loin. Parfois ce sont les enfants qui se filment eux-mêmes, hors de tout contrôle parental ; aujourd'hui, les jeunes rêvent de devenir Youtubers. Nous sommes là pour les éduquer et les accompagner vers l'autonomie.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – C'est la raison pour laquelle, lors de l'examen du projet de loi pour une école de la confiance, nous avions tant insisté, avec notre rapporteur Max Brisson, sur la formation au numérique, notamment des enseignants.

Mme Françoise Laborde. – Je félicite notre rapporteur pour son rapport très complet et je lui fais confiance sur les sujets de droit international. Nous devons aussi donner une impulsion en créant nos propres normes – sans nous conformer aux normes étrangères – et faire évoluer les conventions internationales dans le bon sens.

Mme Dominique Vérien. – Cette loi est bienvenue. La protection des enfants me tient à cœur. J'ai récemment visité une prison spécialisée dans la pédocriminalité ; la première chaîne de télévision regardée par ces prédateurs, c'est Gulli ; le journal auquel ils sont le plus abonnés, c'est *Parents*...

Mais cette loi risque de connaître aussi des difficultés d'application. Le CSA devra trouver les solutions adaptées pour réguler des plateformes telles que la plateforme chinoise TikTok sur laquelle les adolescents se filment eux-mêmes. Les prédateurs entrent parfois en contact avec ces adolescents qui filment leurs chorégraphies. Or les jeunes ne se rendent pas compte de ces risques et cette loi devrait imposer aux parents de protéger leurs enfants. Elle devrait aussi responsabiliser les plateformes, même si je ne suis pas certaine qu'une plateforme comme TikTok, qui est hébergée en Chine, obéira à toutes nos règles. Mais nous devons essayer : nous devons avoir nos normes, sur le territoire européen, et elles doivent être respectées.

Quoi qu'il en soit, cette proposition de loi constitue une avancée salutaire.

Mme Catherine Dumas. – Il me semble tout à fait pertinent de travailler sur ce sujet. Mais comment ces dispositions vont-elles être concrètement mises en œuvre ? Le droit à l'oubli sera-t-il effectif ? Sur le papier, tout est beau, mais je reste dubitative sur l'application concrète de cette proposition de loi, notamment à l'égard de sites hébergés en Chine.

Le régime juridique du mannequinat fonctionne-t-il de manière satisfaisante ?

Mme Colette Mélot. – Je félicite notre rapporteur. Notre commission a déjà travaillé sur le sujet du rapport de l'enfant à l'image. Mais nous sommes aujourd'hui sans cadre juridique clair permettant d'encadrer la pratique des enfants Youtubers. Les enfants sont parfois filmés quotidiennement, à un âge auquel ils ne sont pas en mesure de donner leur consentement éclairé à la diffusion de leurs faits et gestes. Ces vidéos monétisées ou comportant le placement de produits relèvent parfois du travail illicite des enfants, voire de la maltraitance. Enfin, nous connaissons encore mal l'impact psychologique que ces pratiques peuvent avoir sur les enfants. De nombreuses lois protègent aujourd'hui les enfants dans leur vie quotidienne, il est temps de les protéger aussi sur les plateformes de vidéos.

Notre groupe est favorable à l'adoption de ces mesures, sous réserve de quelques modifications qui seront proposées par amendement. Nous devrions trouver un consensus sur ce sujet.

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Je remercie à mon tour notre collègue Jean-Raymond Hugonet pour son rapport sur un sujet essentiel. Mais cette proposition de loi n'est qu'un préalable, car elle ne concerne que l'activité professionnelle des mineurs en ligne, or nous devrons aussi nous attaquer à l'usage récréatif des réseaux sociaux par les mineurs.

Je souhaiterais qu'à terme nous définissions la notion de vie privée des mineurs. À mon arrivée au Sénat, j'avais travaillé sur ces questions. Il faut aller beaucoup plus loin, avec la création d'un délit d'atteinte à la vie privée des mineurs et l'engagement de la responsabilité pénale des parents.

Même sans rechercher de rémunération, il n'est pas toujours souhaitable de diffuser des images de ses enfants : j'ai en tête le cas d'un adolescent italien dont l'un des

parents avait diffusé des images sur internet afin d'obtenir gain de cause dans le cadre du divorce... L'enfant s'était alors retourné contre le parent concerné.

Nous devons aussi protéger les enfants entre eux, afin de prévenir les problèmes de harcèlement sur les réseaux sociaux.

Mme Sylvie Robert. – Je remercie notre rapporteur d'avoir exposé de manière synthétique le contenu de cette proposition de loi qui va dans le bon sens et comble un vide juridique. Je suis favorable à son contenu y compris aux évolutions qu'elle a connues lors de son examen à l'Assemblée nationale.

L'âge légal numérique est fixé à quinze ans. Or la proposition de loi retient l'âge de seize ans : pourquoi cette différence ?

Les enfants se mettent en scène eux-mêmes et deviennent leurs propres producteurs. Comment la procédure de l'agrément s'applique-t-elle dans ce cas ? Si un parent découvre que son enfant est producteur, de quels moyens juridiques dispose-t-il pour bloquer la diffusion ?

Les mineurs ne vont pas seulement sur YouTube, ils sont aussi sur Instagram ou sur TikTok. La proposition de loi concerne-t-elle aussi ces plateformes ? Comment s'assurer qu'elles effaceront bien les données en cas de demande d'application du droit à l'oubli ?

Mme Céline Brulin. – Je remercie notre rapporteur pour ce rapport très clair et qui pose bien les enjeux. Nous sommes favorables à cette proposition de loi. De gros chantiers législatifs sont devant nous sur ces sujets. Nous nous interrogeons sur le rôle du CSA qui ne cesse de s'étendre. Nous devons conduire une réflexion sur les outils de régulation dont nous avons besoin, car le CSA ne peut pas être la réponse unique.

La proposition de loi qui nous est transmise par l'Assemblée nationale nous semble moins contraignante et ambitieuse que le texte initial. L'obligation d'objectif a remplacé l'obligation de moyens, or on sait comment se comportent les plateformes ! Nous serons favorables aux amendements du rapporteur qui précisent et renforcent les contraintes imposées aux plateformes.

M. Jean-Pierre Leleux. – Bravo à notre rapporteur pour ce travail précis. Qu'est-ce qui garantit l'applicabilité de cette proposition de loi ? Certains de vos amendements ont-ils vocation à rendre ce texte applicable ?

Mme Claudine Lepage. – Merci pour la clarté et la concision de ce rapport. Ce texte est bienvenu pour encadrer un nouveau phénomène de société. Je m'interroge, moi aussi, sur l'applicabilité du texte : comment s'assurer que les plateformes vont bien appliquer la loi – sur l'identification des contenus, le respect des chartes, le droit à l'oubli ?

M. Stéphane Piednoir. – Je félicite notre rapporteur qui a fort bien traduit, dans son rapport, le contenu des auditions qu'il a menées et auxquels j'ai participé. Je partage la satisfaction globale de nos collègues de tous les groupes, mais aussi leurs craintes sur la mise en œuvre de ce dispositif. C'est un bon signal, mais le dispositif semble peu proportionné au regard de l'ampleur du phénomène et de la puissance des plateformes. Il y a des failles sur le droit à l'oubli et des risques quant aux prédateurs.

Aujourd’hui, les adolescents diffusent de manière quasi continue leur vie sur les plateformes, car leurs idoles sont des Youtubers. Il faut renforcer la pédagogie à l’égard des jeunes, mais aussi des professeurs. Une nouvelle génération de professeurs va arriver, plus à l’aise avec ces outils que nous ne l’étions.

Je suis favorable à la diffusion de spots publicitaires présentant les dangers du numérique. Cela peut porter des fruits sur le très long terme.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Je précise que nous sommes le premier pays à prendre de telles dispositions.

Une remarque préliminaire : Bruno Studer a rencontré des difficultés pour identifier le ministère concerné. S’agissait-il du ministère chargé du travail ou celui chargé de la culture et de la communication ? Ce sujet est clairement dans le champ de la communication. Si l’on devait considérer le droit du travail, il faudrait alors ouvrir le débat au niveau européen. C’est inévitable, mais allons-y pas à pas, marche après marche.

Loin de nous la prétention de répondre à tous les maux avec cette proposition de loi. C’est un texte ramassé, mais très important.

La législation existante sur les enfants du spectacle fonctionne bien et concerne aujourd’hui environ 70 000 enfants. Elle existe depuis bien longtemps : souvenez-vous de Vanessa Paradis ou de Jordy. Cette proposition de loi assimile les vidéos professionnelles à ce statut, qui a fait ses preuves.

Nous avons auditionné les représentants de YouTube. Ils souhaitent collaborer. Le seuil pour accéder à la monétisation des contenus est de 1 000 abonnés et 4 000 heures de visionnage dans les deux mois qui précèdent. Les plateformes ont montré leur bonne volonté : les vidéos sont virales, mais les plateformes savent que ces virus peuvent aussi se retourner contre elles.

Popur répondre à Sylvie Robert : cette proposition de loi vise l’émancipation. Or l’âge de l’émancipation est fixé en France à seize ans.

Par ailleurs, les mineurs se filment, mais ils n’ont pas de compte en banque, et ne peuvent donc percevoir de revenus des plateformes.

M. André Gattolin. – Ils peuvent recevoir des produits en nature !

M. Jean-Marie Mizzon. – Certaines mairies ont ouvert des livrets d’épargne à des enfants dès leur naissance.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Mais, dans ce cas, il y aura une trace de la transaction. La Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL) pourra agir et vérifier. Cela nous donne quelques garanties supplémentaires.

Cette proposition de loi doit aussi se conformer au droit des plateformes.

La loi comporte des éléments contraignants, mais nous ne pouvons pas affirmer que personne ne passera entre les mailles du filet... L’article 3 – que le Gouvernement pourrait souhaiter remanier – prévoit une peine d’amende de 75 000 euros pour les

annonceurs qui ne respecteraient pas les règles : des contraintes existent donc bien dans la loi, qui constitue un premier pas important.

L’audition de Roch-Olivier Maistre, président du CSA, a été particulièrement intéressante. Comment, et avec quels moyens, le CSA s’acquittera-t-il de cette nouvelle mission ? Son président nous a dit être prêt à l’assumer, mais a souhaité que chacun soit dans son rôle : nous, législateurs, légiférons ; le CSA régulera ; et le juge jugera et contribuera à développer une nouvelle jurisprudence. Nous verrons alors comment la loi s’applique.

Plus que la responsabilité des plateformes et des entreprises de placement de produits, la vraie question est celle de la responsabilité des parents. C’est un débat de société sur l’éducation dans notre pays. Cela justifie, une nouvelle fois, que notre commission ait été saisie.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Ce texte marque une étape qui nous permet de faire valoir des principes ; à l’instar de la proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberespace, déposée par Mme Sophie Primas, il pose des jalons qui sont autant de marches vers une nécessaire évolution de la législation européenne, en faveur de laquelle la France se positionne fortement, comme ce fut le cas en ce qui concerne la fiscalité du livre, par exemple.

Je doute, quant à moi, de l’efficacité des actions que pourraient mettre en œuvre les plateformes elles-mêmes ; celles-ci sont sans doute volontaires, mais leur modèle économique repose sur le besoin de générer du clic rémunérateur et de la publicité. Dès lors, ne soyons pas naïfs : qu’en est-il donc du régime de responsabilité des plateformes ? Quelle législation est appelée à l’encadrer ? Une fois de plus, ces questions relèvent de la directive sur le e-commerce, qu’il faut décidément remettre en débat, car c’est par ce biais que l’on imposera un statut et que l’on pourra contraindre les plateformes à agir. Pour le moment, on s’en remet à leur bon vouloir, car les chartes, fussent-elles parrainées par le CSA, n’ont pas force de loi.

Notre commission a toute légitimité à s’emparer de ce sujet, qui touche à la fois à l’éducation, aux nouvelles technologies de communication et à leurs usages, et à la question de la formation des formateurs eux-mêmes, qui doivent comprendre le fonctionnement de cet écosystème. Depuis qu’il a été sensibilisé, le ministre a mis en place un comité d’éthique des données de l’éducation, qui travaille sur cette question. Nous devons en outre veiller à permettre l’émergence d’une offre alternative aux plateformes ; c’est le sens de notre combat pour le maintien de France 4, même rééditorialisée, car nous priver d’une telle chaîne destinée aux jeunes et à l’éducation revient à renvoyer ce public vers Gulli ou YouTube.

Reste la question de TikTok, la dernière plateforme à la mode, particulièrement inquiétante, car il s’agit d’une application chinoise, qui fonctionne donc dans un autre modèle, celui de l’hypersurveillance et du contrôle de chacun.

Les débats dans l’hémicycle seront intéressants, mais gardons à l’esprit que c’est le droit européen qui doit s’emparer de cette question.

EXAMEN DES ARTICLES

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Avant de passer à l'examen des articles, j'invite notre rapporteur à nous préciser le champ de cette proposition de loi au regard de l'article 45 de la constitution.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Il nous revient en effet le soin de définir le périmètre du texte, à la lumière duquel sera appréciée la recevabilité des amendements tirée de l'article 45 de la Constitution. Je vous proposerais à cet égard d'inclure dans le périmètre de recevabilité les dispositions relatives à l'exploitation de l'image des mineurs de moins de seize ans sur les plateformes de partage de vidéo en ligne, à l'exercice par les mineurs du droit à l'oubli numérique, aux engagements pris par les plateformes pour améliorer la lutte contre l'exploitation illégale des enfants et l'information de leurs usagers et au rôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel en matière de supervision de l'action des plateformes. En revanche, ne présentaient pas de lien, même indirect, avec le texte déposé, les amendements relatifs à la protection de l'enfance en général ainsi qu'à la responsabilité des plateformes en d'autres matières.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous passons à présent à l'examen des articles.

Article 1^{er}

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Mon amendement COM-1 vise à mieux préciser les conditions d'application des dispositions protectrices du droit du travail telles qu'elles sont définies dans cet article. Le statut s'appliquerait au cas où les enfants travailleraient pour une personne que l'on peut considérer comme étant un employeur, ce qui englobe les parents dont l'activité principale consiste à diffuser des vidéos de leurs enfants. Cette définition permet de bien marquer l'appartenance au monde du travail de ces mineurs, ce qui facilite la distinction avec le statut semi-professionnel de l'article 3.

L'amendement COM-1 est adopté.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'amendement COM-16 de Laurent Lafon tend à améliorer la rédaction de l'alinéa et à prévoir la délivrance aux représentants légaux d'une nouvelle information relative à leur obligation de versement de la part des revenus destinée à leur enfant sur un compte à la Caisse des dépôts et consignations. J'y suis favorable.

L'amendement COM-16 est adopté.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Mon amendement COM-2 vise à imposer, dans le cadre du statut défini par l'article 1^{er} pour les enfants professionnels, la délivrance obligatoire d'un agrément par l'autorité administrative – en l'occurrence la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) –, au lieu d'en faire une simple possibilité, afin de permettre à la fois un traitement et un examen systématique des demandes.

L'amendement COM-2 est adopté.

L'amendement de coordination COM-3 est adopté.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Mon amendement COM-4 vise à simplifier la procédure permettant à un mineur enfant du spectacle émancipé de récupérer ses avoirs. Dès lors que la décision d'émancipation a été prise au préalable par le juge, un nouvel examen de la situation du mineur, tel qu'il est aujourd'hui prévu par les textes, apparaît comme une inutile source de complexité et d'allongement de la procédure.

L'amendement COM-4 est adopté.

L'amendement de coordination COM-5 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-6 est adopté.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Dans le cadre du régime applicable aux enfants du spectacle et du mannequinat, l'article L. 7124-25 du code du travail interdit aux producteurs et aux entreprises de remettre à l'enfant ou à ses représentants légaux la part de rémunération destinée à alimenter le compte ouvert à la Caisse des dépôts et consignations. Le versement des sommes s'effectue directement vers celui-ci, sans transiter par le compte des parents.

Mon amendement COM-7 vise à adapter ce cadre à la situation particulière des enfants dont l'image est diffusée à titre lucratif sur les plateformes de vidéos en ligne par leurs propres parents employeurs, qui sont nécessairement les premiers à percevoir les revenus destinés à leur enfant sur leur compte bancaire, en les excluant du champ de l'interdiction tout en leur faisant obligation, sous peine de sanction, de verser de leur propre initiative les revenus destinés à leur enfant sur un compte ouvert à la Caisse des dépôts et consignations.

Mme Sylvie Robert. – Je comprends le sens de l'amendement, mais son application pose question. Qui devra infliger la sanction ?

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Le juge.

Mme Sylvie Robert. – L'affaire devra donc passer devant le juge, le cas échéant.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – En cas de contentieux ou de constat d'un manquement à la loi, c'est le juge qui devra sanctionner. Comme je l'ai dit précédemment, chacun doit jouer son rôle.

Mme Sylvie Robert. – Je ne comprends pas le processus : qui va porter plainte ?

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Ce sera comme avec le fisc : pas vu pas pris. Avec cet amendement, on confie aux parents la responsabilité principale de déclarer les revenus de leurs enfants, comme on confie au contribuable la responsabilité de déclarer ses revenus. En cas de contrôle, si un manquement est constaté, le juge interviendra. Nous n'avons pas la prétention de mettre un juge derrière chaque parent qui filme ses enfants, nous fondons simplement leur responsabilité.

Mme Sonia de la Provôté. – Cet amendement est important, mais face à un problème incommensurable et en l'absence de contrôles systématiques, il risque de tomber un peu à côté. Il est essentiel de remettre les parents dans leur rôle, mais on sait bien que la dimension financière est le nerf de la guerre. À défaut de moyens de contrôle systématique, on fait appel au volontariat de chacun, mais on ne règle pas le problème ; on prend date, c'est déjà ça.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Je comprends ce scepticisme, mais gardons à l'esprit qu'il s'agit d'une nouvelle proposition de loi, qui sera rapidement accompagnée d'une jurisprudence. Les premières sanctions qui tomberont feront réfléchir les parents. Les vidéos suivies par des millions de personnes qui génèrent des revenus mensuels de plusieurs centaines de milliers d'euros sont en réalité rare, les sommes en jeu sont souvent plus modestes.

M. Jean-Marie Mizzon. – Les parents ont une responsabilité générale, il me semble que cet amendement répond à une attente déjà satisfaite, au risque d'alourdir la loi. Qu'apporte-t-il qui n'existe pas déjà ?

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – C'est tout le contraire ! On pourrait dire la même chose de la loi sur les enfants du spectacle : la responsabilité des parents est également de nature à couvrir ce champ. Pourtant, cette loi existe parce que ce problème se posait. La responsabilité générale des parents ne suffit pas et cet amendement, qui est d'abord technique, permet d'en préciser les contours.

L'amendement COM-7 est adopté.

L'amendement de coordination COM-8 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Mon amendement de précision COM-9 a pour objet d'élargir le pouvoir d'appréciation du juge à l'ensemble des configurations possibles.

L'amendement COM-9 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-10 est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'amendement COM-17 de M. Laurent Lafon propose une meilleure rédaction du contenu des recommandations que doit adresser l'autorité administrative aux représentants légaux du mineur dans le cadre du régime semi-professionnel. J'y suis favorable.

L'amendement COM-17 est adopté.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Mon amendement COM-11 vise à préciser que l'obligation de déclaration auprès de l'autorité compétente en cas de dépassement de l'un des seuils fixés par décret en Conseil d'État repose sur les représentants légaux du mineur.

L'amendement COM-11 est adopté.

Les amendements rédactionnels COM-12 et COM-13 sont adoptés.

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

Article 4

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Mon amendement COM-14 vise à répondre au besoin de précision qu'avait exprimé le président du CSA, M. Roch-Olivier Maistre. Il tend à clarifier les obligations des plateformes en matière de chartes et à élargir le champ des mesures que celles-ci doivent prendre pour éviter de traiter et d'utiliser les données relatives aux mineurs collectées lors de la mise en ligne de vidéos.

L'amendement COM-14 est adopté.

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

Article additionnel après l'article 4

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Dans un souci de clarté, mon amendement COM-15 a pour objet de créer un article additionnel spécialement consacré à l'intervention du CSA, lequel serait chargé de promouvoir l'adoption des chartes par les plateformes et d'en publier un bilan périodique.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – On charge toujours plus la barque du CSA, il faudra s'en souvenir au moment de voter ses crédits en projet de loi de finances.

M. André Gattolin. – C'est une bonne chose, mais il est vrai que les moyens d'intervention du CSA sont limités, même si celui-ci ne se trouve pas dans la pire des situations au regard des autres institutions de contrôle. Il faudrait imposer la diffusion de messages publicitaires durant les programmes destinés à la jeunesse et aux parents pour rappeler l'existence de ce texte.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – En matière d'addiction des enfants aux écrans, on a vu que, quand la prévention n'est pas soutenue par le ministère de la santé, elle échoue. Le CSA n'a pas les moyens de communiquer, alors qu'il dispose potentiellement d'une grande efficacité.

L'amendement COM-15 est adopté et devient article additionnel.

Article 5

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – L'amendement COM-18 présenté par Mme Colette Mélot tend à améliorer la rédaction de l'article 5 en confortant le droit à l'oubli pour les données personnelles des mineurs. J'y suis favorable.

Mme Colette Mélot. – Le rapporteur a bien perçu l'intérêt de notre amendement qui nous semble indispensable pour améliorer le dispositif.

L'amendement COM-18 est adopté.

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

Article 6 (supprimé)

L'article 6 demeure supprimé.

Article 7

L'article 7 est adopté sans modification.

Article 8

L'article 8 est adopté sans modification.

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

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je me suis engagée à examiner ce texte auprès de son auteur, mon homologue de l'Assemblée nationale, M. Bruno Studer en lui indiquant que j'attendais de lui, en retour, qu'il insiste pour que l'Assemblée nationale examine la proposition de loi visant à lutter contre l'exposition précoce des enfants aux écrans, afin que l'on puisse enfin refermer ce cycle de propositions de loi sur la jeunesse et le numérique.

M. André Gattolin. – Je soutiendrai cette demande !

M. Claude Kern. – Moi aussi.

Conséquences de l'épidémie de Covid-19 - Travaux du groupe de travail sur le secteur « Sport » - Communications

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – L'ordre du jour de notre réunion appelle à présent la présentation des conclusions du groupe de travail, créé par le bureau le 14 avril dernier, chargé d'étudier les conséquences de la crise sanitaire sur le secteur du sport. Il est composé de Mmes Céline Boulay-Espéronnier, Nicole Duranton et Mireille Jouve et de MM. Antoine Karam, Claude Kern et Michel Savin, et est présidé par notre collègue, Jean-Jacques Lozach, à qui je donne maintenant la parole.

M. Jean-Jacques Lozach. – Nous voici arrivés au terme de nos travaux dans le cadre de notre groupe de travail consacré au sport, lequel avait été constitué en mars afin d'assurer le suivi de la crise sanitaire dans le sport, d'examiner les modalités du déconfinement et de réfléchir à des mesures permettant d'accompagner la relance économique du secteur.

Notre constat à l'issue de deux mois d'auditions est sans appel : la situation du sport est grave et son avenir n'est pas assuré compte tenu des incertitudes qui demeurent.

Pour ce qui concerne les opérateurs économiques, les enquêtes réalisées par COSMOS et Union Sport & cycle montrent que plus de 84 % des structures ont suspendu leur activité pendant le confinement ; 54,6 % ont placé l'intégralité de leur personnel en activité partielle ; 76 % des industriels du secteur ont connu un arrêt total ou partiel de leur production et 70 % des entreprises du secteur affirment avoir mis leurs salariés en chômage partiel.

Sur le plan sportif, toutes les compétitions ont été arrêtées à l'issue du discours du Premier ministre du 28 avril à l'Assemblée nationale, avec la perspective d'une reprise en septembre. La crise sanitaire a remis également en cause l'activité des organisateurs d'événements sportifs. Des événements internationaux ont été annulés, d'autres ont été reportés, comme le Tour de France cycliste ou le tournoi de Roland Garros.

Le président du syndicat Première Ligue, Bernard Caïazzo, estime que la perte des clubs de football professionnel, du fait de l'arrêt des matchs, devrait s'établir entre 500 et 600 M€ - d'autres estimations évoquent même une perte qui pourrait représenter jusqu'à 900 M€. Une reprise des matchs à huis clos réduirait les recettes de billetterie et de marketing et aurait un impact sur le montant des droits de retransmission télévisée, le football à huis clos étant dévalorisé, les diffuseurs ne manqueront pas de renégocier le tarif des droits. La crise que connaît le secteur du sport est donc profonde et durable.

Le groupe de travail constate que, à ce jour, aucun plan de relance digne de ce nom n'a été présenté et mis en œuvre. Il semble que la ministre s'apprête à demander un tel plan à Matignon. Le président du Comité national olympique et sportif français (CNOSF), M. Denis Masseglia, avait estimé le 12 mai que 20 % des clubs étaient en difficulté, cette proportion a sans doute significativement augmenté à la mi-juin. Faute de véritable soutien de l'État, la situation des clubs amateurs et professionnels pourrait même s'aggraver avec la levée des dispositifs d'aides mis en place au début de la crise et la montée de la crise économique.

Le déconfinement dans le sport s'accompagne donc d'une grande incertitude et suscite un début d'inquiétude quant à la pérennité de nombreuses structures. Beaucoup d'acteurs appellent donc de leurs vœux un « plan Marshall » pour le sport pour une durée de trois à quatre ans.

Les associations sportives ont pu très vite bénéficier des dispositions adoptées par le Gouvernement à destination des entreprises. Ces mesures ont été extrêmement précieuses pour permettre à ces structures, souvent de petite taille, de supporter le choc d'un arrêt le plus souvent total de leur activité. Il n'est toutefois pas acquis qu'elles suffisent, car le déconfinement est plus long à s'opérer dans le secteur du sport.

Sur le plan de la pratique, le groupe de travail salue les efforts déployés par le ministère des sports et les fédérations afin de déterminer des protocoles adaptés à la reprise de chaque activité sportive. Toutefois, beaucoup trop de nuages continuent à obstruer l'horizon du secteur sportif, notamment professionnel. Si le football professionnel peut envisager de reprendre les compétitions en août à huis clos, compte tenu du poids des droits télévisés dans ses recettes, ce n'est pas le cas des autres disciplines, notamment du rugby et des sports de salle, dont la majorité des recettes est issue de la billetterie et des recettes de marketing. Les clubs sont inquiets, par ailleurs, quant au maintien de leurs partenariats avec les sponsors et les collectivités territoriales dont les priorités pourraient changer à l'issue de la crise sanitaire.

Pour les présidents des ligues professionnelles, il est fondamental que les compétitions puissent reprendre normalement en septembre au plus tard.

Le groupe de travail ne peut que souscrire à l'idée de repenser le modèle économique du sport que promeut le ministère des sports. Pour autant, la réalité de la situation des clubs reste très éloignée d'une telle démarche : l'urgence est d'adopter très vite des mesures pour passer la crise avant de songer à inventer le sport de demain.

A cette fin, le groupe de travail a élaboré dix propositions.

La première proposition est la suivante : mettre en place un plan global pour soutenir le secteur du sport à la rentrée de septembre 2020. Le secteur du sport a bénéficié des dispositifs mis en place par l'État pour soutenir les entreprises et le secteur associatif, mais a beaucoup souffert de la décision de mettre un terme de manière prématurée aux championnats professionnels. Ce grave préjudice, dont on ne mesure pas encore exactement l'étendue, justifie pleinement que l'État s'engage à mobiliser des moyens particuliers pour aider les clubs victimes de la crise sanitaire et d'une décision unilatérale de la puissance publique.

Ces mesures doivent reposer sur le maintien pendant plusieurs mois des dispositifs généraux mis en place depuis le mois de mars et sur des aides spécifiques au secteur du sport, lesquelles pourraient porter sur la fiscalité propre au secteur, mais également sur une aide à destination des jeunes pour encourager leur inscription dans des clubs, sur un assouplissement de la loi Évin et sur un accompagnement financier des athlètes français engagés dans la préparation des Jeux olympiques de Tokyo. Le groupe de travail souscrit également à la proposition faite par le groupe de suivi de l'application de l'état d'urgence sanitaire dans les domaines des sports et de la vie associative de l'Assemblée nationale de créer un fonds de soutien spécifique au bénéfice des associations et des clubs sportifs amateurs, dans le cadre du plan de relance envisagé par le Gouvernement.

Ces nouvelles aides doivent s'accompagner de contreparties de la part du secteur sportif. Les clubs pourraient, par exemple, pérenniser leur implication dans le dispositif sport santé-culture civisme (2S2C) afin de faire vivre le lien créé entre les structures sportives et l'éducation nationale. Les clubs pourraient également s'engager plus fortement dans la voie d'une maîtrise des salaires.

Notre deuxième proposition est de créer un crédit d'impôt dédié aux annonceurs dans le sport, afin de les inciter à maintenir leur implication. Ce dispositif permettrait d'encourager l'achat d'espaces dans publicitaires dans les stades et aux abords des compétitions. Il pourrait être intégré à une mesure plus large concernant les annonceurs dans les médias audiovisuels et la presse, qui a été soutenue par la commission de la culture.

Une troisième proposition est d'assouplir la loi Évin dans les enceintes sportives, avec une évaluation en 2022. Le régime d'autorisation qui permet aux clubs de vendre de l'alcool dix fois par saison n'est pas satisfaisant. Pourquoi limiter ces exceptions si elles ne posent pas de difficulté ? Par ailleurs, leur contrôle paraît pour le moins défaillant, donnant lieu à des inégalités entre les clubs. Le groupe de travail propose donc d'autoriser la consommation dans les stades de certains alcools et certaines publicités pendant deux ans, jusqu'à la fin de la saison 2021-2022, puis de réaliser une évaluation indépendante de cette évolution. Un tel assouplissement doit permettre de favoriser le retour des supporters dans les stades lorsque les contraintes portant sur les grands rassemblements seront levées et d'aider économiquement les clubs.

Quatrième proposition : élaborer un mécanisme de garantie du paiement aux collectivités territoriales des redevances d'occupation demandées aux clubs professionnels pour l'usage des enceintes sportives. En raison du contexte actuel, certains clubs pourraient éprouver des difficultés pour s'acquitter de cette redevance. Pour autant, il semble peu justifié d'en suspendre le paiement. Le groupe de travail propose donc que, en cas de nouvelle dégradation de la situation des clubs, l'État, en lien avec la fédération et l'éventuelle ligue

concernée, examine la possibilité de créer un dispositif de soutien mutualisé permettant de soulager temporairement les clubs de ce poids tout en préservant les collectivités territoriales.

Cinquième proposition : augmenter les moyens de l'Agence nationale du sport (ANS) pour renforcer son action territoriale. Le groupe de travail reste très attaché au principe selon lequel le sport doit financer le sport, qui n'est pas compatible avec le plafonnement par l'État des taxes affectées au sport. Les demandes d'aides financières par les clubs devraient toutefois fortement augmenter dans les mois à venir, compte tenu de la crise économique et sociale annoncée. La nécessité de mettre en place un nouveau plan d'équipement sportif n'est également pas contestée, les 45 millions d'euros prévus à cet effet dans le budget de l'ANS étant très insuffisants. La hausse des revenus du secteur sportif doit enfin permettre de financer de nouveaux équipements, notamment en zone rurale et en outre-mer. Le groupe de travail propose en conséquence d'augmenter les moyens de l'ANS en lui affectant davantage de crédits issus du produit de la taxe Buffet. Pour ce faire, la totalité de l'accroissement du rendement de cette taxe consécutif à la hausse des droits de retransmission télévisée pourrait lui être affectée.

Sixième proposition : mettre en place l'organisation territoriale de l'Agence nationale du sport au second semestre 2020. Le groupe de travail souhaite que les dispositions réglementaires relatives à ce point soient publiées dans les meilleurs délais et, en tout état de cause, au cours du second semestre 2020. Il est urgent de pouvoir associer tous les acteurs locaux à la conduite des politiques territoriales du sport. De même, nous attendons toujours la publication des décrets d'application de la loi de 2019 relative à la création de l'ANS et à diverses dispositions relatives à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

Septième proposition : adopter un moratoire sur la réforme des conseillers techniques sportifs (CTS) jusqu'en 2024. Le groupe de travail considère indispensable de stabiliser la situation des CTS dans la perspective des prochaines échéances sportives majeures. La proposition des tiers de confiance consistant à resserrer le corps des CTS autour des directeurs techniques nationaux et des entraîneurs nationaux et à le doter d'une véritable fonction de gestion des ressources humaines constitue une piste intéressante, qui doit encore être étudiée. Dans ces conditions, le groupe de travail propose que la situation des CTS fasse l'objet d'un moratoire jusqu'à 2024 afin de leur permettre de préparer les Jeux olympiques de Paris dans les meilleures conditions. Il importe de mettre un terme à la polémique et de ne pas faire des économies sur le dos des CTS.

Abordons le soutien à apporter à la pratique sportive, dont la crise sanitaire a rebattu les cartes, beaucoup de pratiquants ayant substitué à leur pratique en club une pratique dématérialisée et/ou des exercices individuels. En la matière, il n'y aura pas non plus de retour à la normale. Les clubs devront repenser leur organisation et leur offre pour redevenir attractifs.

Le sport santé constitue un autre terrain de développement pour les clubs. Le sport peut jouer un rôle plus important pour accompagner les rémissions de nombreux patients, il pourrait surtout être plus largement conseillé dans une logique de prévention de certaines pathologies.

Outre la question du sport santé, le groupe de travail propose de mettre l'accent sur l'accueil des jeunes, le soutien aux athlètes et le développement du sport féminin.

Huitième proposition : créer un Pass sport pour encourager les jeunes de quatorze à vingt ans à pratiquer un sport en club. Ce dispositif consisterait en un crédit de 500 euros dédié à l'achat de licences, à l'acquisition de petit matériel, à l'accès à des équipements sportifs, ainsi qu'à des animations sportives en dehors des périodes scolaires. Cette création serait aujourd'hui particulièrement pertinente dans le contexte de sortie de crise sanitaire et compte tenu de la nécessité de retisser un lien entre la jeunesse et les structures sportives.

Neuvième proposition : permettre à l'ANS d'aider financièrement les athlètes fragilisés par le report des Jeux olympiques de Tokyo.

Faut-il rappeler que la situation d'athlète de haut niveau est souvent synonyme en France de précarité ? En 2016, la moitié de la délégation française envoyée aux Jeux olympiques vivait ainsi en dessous du seuil de pauvreté. Le groupe de travail craint que la situation financière de nombreux athlètes de haut niveau ne se dégrade encore dans les prochains mois, jusqu'à compromettre leurs performances, sinon leur participation, aux jeux de Tokyo. Dans ces conditions, nous soutenons la proposition de l'ANS d'attribuer des bourses mensuelles pouvant aller jusqu'à 3 000 euros aux athlètes qui en feraient la demande.

Dixième proposition : mobiliser des moyens en faveur du sport professionnel féminin afin de permettre aux clubs de mieux valoriser leurs infrastructures. Le développement du sport féminin se justifie par lui-même, compte tenu de ses valeurs, des perspectives qu'il crée pour les sportives et de l'attente du public. Il constitue, par ailleurs, un facteur de développement économique pour les clubs qui peuvent ainsi mieux utiliser leurs infrastructures et donc rentabiliser plus rapidement leurs investissements dans les stades, les centres d'entraînement, les installations médicales.

Telles sont, mes chers collègues, nos propositions qui sont les fruits de nos travaux. Il s'agit de propositions collectives qui poussent toutes dans le même sens. Je crois que la ministre des sports serait bien inspirée d'accorder son attention à ces propositions sénatoriales qui sont à la fois concertées, ambitieuses et cohérentes.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous remercie pour ces propositions extrêmement fortes. J'invite à présent les autres membres du groupe de travail à prendre la parole.

M. Claude Kern. – Je serai bref car l'exposé de notre rapporteur est le reflet exact et complet de nos travaux. Je le remercie pour son excellente gestion de notre groupe de travail ainsi que mes collègues pour leur assiduité, notamment celle de M. Karam malgré le décalage horaire.

Je soutiens pleinement les dix propositions exposées, sur lesquelles nous avons échangé jusqu'au dernier moment.

M. Antoine Karam. – Je suis favorable aux propositions du groupe de travail, qui vont dans le bon sens. Nous sommes des militants de la cause du sport et nous sommes en contact avec les sportifs sur le terrain, notamment avec les amateurs. De ce point de vue, je suis particulièrement sensible à la proposition du Pass sport. Lors de nos travaux sur l'enseignement scolaire et agricole, nous avions dû rassurer les parents sur les conditions d'accueil à la reprise des cours. Il en va de même s'agissant du sport : nous avons rencontré de graves difficultés, avec le décrochage de certains jeunes. En Guyane, un ancien footballeur

professionnel a même construit son propre terrain pour maintenir ses joueurs en forme, ce que les autorités préfectorales n'ont pas apprécié.

Dans ce contexte, il faut donner des assurances sur les conditions de reprise. Le Pass sport est à ce titre une idée précieuse pour les associations, pour les jeunes, qui est de nature à instaurer un climat de confiance. C'est important, car nous avons besoin du sport, qui est un moyen de cohésion.

M. Michel Savin. – Je salue également la qualité de nos travaux et échanges, fort bien présidés par Jean-Jacques Lozach. Le secteur du sport a été, de façons multiples, très fortement déstabilisé par l'arrêt total de ses activités.

Il me paraît important de différencier le sport amateur, professionnel et de haut niveau. A cet égard, une certaine vigilance est de mise quant aux futures annonces du Gouvernement – qui se font attendre – sur la relance, notamment par rapport à la répartition et au volume des crédits accordés. Notre vigilance devra se porter également sur les collectivités territoriales, qui, au vu de leur situation financière actuelle, et de leur engagement vers le « sport pour tous » et les sports amateurs, vont nécessairement moins soutenir le sport professionnel.

Si je partage la grande majorité des propositions émises, je tiens à faire part – mes collègues du groupe de travail le savent – de mon désaccord sur celle relative aux CTS. L'idée d'un moratoire jusqu'en 2024 ne me semble pas correspondre à la mission « flash » conduite par notre commission en juin 2019 qui avait conduit à l'adoption d'un amendement empêchant tout transfert automatique des CTS en direction des fédérations. Nous avions mis en avant la volonté de voir l'ensemble des partenaires s'engager sur une réflexion rapide afin d'aboutir à une évolution de ce corps d'État. Il me semble plutôt urgent de revoir les missions et la répartition des CTS pour bien préparer les Jeux de Tokyo et surtout ceux de 2024. A défaut, leur avenir risque d'être très compliqué.

Mme Mireille Jouve. – Je souhaite revenir sur quelques préoccupations qui ressortent du rapport qui vient de nous être brillamment présenté. Le sport compte parmi les secteurs d'activité les plus durement impactés par la crise sanitaire. Cette mise à l'arrêt est notamment lourde de conséquences financières pour le sport professionnel, dont l'équilibre des recettes repose largement sur la billetterie ou les droits audiovisuels. Directement exposée à une décision unilatérale de la puissance publique, comme cela a été dit dans le rapport, cette filière devra faire l'objet d'une nécessaire attention des pouvoirs publics, même si dans le cas emblématique du football, nous devons garder à l'esprit que la question des difficultés salariales actuelles des clubs peut paraître bien inaudible pour un nombre croissant de Français en proie à de fortes difficultés sociales. La demande de contrepartie en matière de maîtrise des salaires portée par le groupe de travail nous apparaît donc très opportune.

Le sport amateur, même s'il n'évolue pas dans la même dimension, se trouve aujourd'hui tout aussi ébranlé. De nombreuses structures associatives s'interrogent sur leur pérennité ; elles n'ignorent pas que la crise économique va conduire de nombreux foyers à limiter leurs dépenses dans ce domaine. Nous mesurons tous pourtant l'apport de ces clubs en matière de structuration et de lien social, qu'il s'agisse de territoires ruraux ou urbains. Au-delà de l'accompagnement financier, nous devons redoubler d'effort dans nos incitations à la pratique sportive.

Les collectivités territoriales ont dû elles aussi prioriser leurs actions. Leur attention sur la question sportive a dû être temporairement différée, et s'inscrit dans une gestion post-crise. Tout en rencontrant elles-mêmes de fortes difficultés financières, elles vont devoir accompagner la remise en service de leurs équipements et soutenir les associations dont la pérennité des emplois nous apparaît prioritaire.

Concernant l'accueil en France des Jeux olympiques, les membres du groupe RDSE sont aussi favorables à la mise en place d'un moratoire sur le statut des CTS jusqu'en 2024.

Concernant la proposition tendant à un assouplissement temporaire de la loi Evin, sans nier le caractère exceptionnel des difficultés économiques qui se dressent devant nous, je pense qu'au sortir d'une crise sanitaire, il s'agit d'une perspective qu'il nous faudra aborder avec la plus grande vigilance.

Nous adhérons enfin pleinement à la mise en œuvre d'un plan de relance global et en souhaitons une concrétisation très prochaine, compte tenu de la dégradation rapide de la situation des différents acteurs du secteur.

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Je remercie Jean-Jacques Lozach pour la manière avec laquelle il a animé ce groupe. Au cours de nos nombreuses auditions, j'ai été frappée de constater combien l'inquiétude était grande autour de tout l'écosystème sportif. Je citerai pêle-mêle les problématiques abordées : la mauvaise santé du sport professionnel, la difficile reprise des compétitions pour les supporters, les centres d'entraînement et les organisateurs d'événements sportifs, la situation concurrentielle avec les autres clubs européens, à l'image de nos entreprises, ...

Une inquiétude subsiste aussi sur les compétitions à huis clos, notamment pour le tournoi de Roland Garros. S'il ne devait pas reprendre dans sa forme habituelle, il serait intéressant qu'il puisse malgré tout avoir lieu, de nombreux petits clubs en dépendent.

Je reviens sur le chiffre encore plus catastrophique que prévu de l'Observatoire économique du sport, la BPCE, qui évalue désormais la perte financière à 24 milliards.

Pour terminer sur une note positive, cette même BPCE a insisté sur deux points intéressants : les plateformes « Weedoo-it sport » qui ont été plébiscitées pendant la crise sanitaire, et devraient continuer à séduire, et l'impact dont on a beaucoup parlé, notamment dans le rapport sur la montée des préoccupations individuelles pour la préservation du capital santé.

Je conclurai sur l'importance de relancer l'attrait du bénévolat en menant une réflexion sur un véritable statut du bénévole, et sur le focus fait dans nos travaux sur le sport féminin. Celui-ci a déjà fait l'objet d'un rapport, établi avec la délégation aux droits des femmes, qui faisait notamment référence au succès de la coupe du monde féminine de football sur lequel il était important de capitaliser. À terme, il me semble important de réfléchir au statut des joueuses professionnelles.

M. Jacques Grospperrin. – Je remercie Jean-Jacques Lozach et l'ensemble du groupe pour le travail accompli. Je souhaiterais simplement faire un focus sur les sports de combat et plus particulièrement sur le judo. Le fait qu'il n'y ait pas eu de reprise a généré pour nos clubs amateurs, qui accueillent beaucoup de pratiquants, un réel problème économique. Actuellement, en Belgique, les moins de 12 ans ont repris et la Fédération

française de judo (FFJ) est prête, elle aussi, à permettre à nouveau cette pratique en respectant les conditions sanitaires en vigueur. Concernant les sportifs de haut niveau, la FFJ a pratiqué hier tous les tests possibles en matière de détection du virus et ils se sont tous révélés négatifs.

La concurrence mondiale est sévère : les autres pays ont continué l'entraînement. J'ai bien entendu les interrogations du rapporteur vis-à-vis de la ministre des sports, et j'aimerais avoir son avis, ainsi que celui de la commission, sur les conditions de cette reprise. Des échéances sportives approchent et si la France veut conserver son rang, il faut rouvrir les pratiques des sports de combat, et en l'occurrence celles du judo.

Mme Sylvie Robert. – Je remercie les membres de ce groupe de travail pour la qualité de leur rapport. Je souhaite concentrer mon intervention sur le sport amateur, fortement fragilisé. Les associations sportives sont dans l'incertitude quant à leur devenir, notamment en termes de ré-inscriptions à la rentrée prochaine et d'implication renouvelée ou pas des bénévoles, essentiels pour les faire fonctionner. Elles sont également inquiètent de l'aide financière apportée par l'État et par les collectivités territoriales

Selon moi, le dispositif 2S2C ne constitue pas une réponse à cette fragilisation, d'autant qu'il a vocation à disparaître dès le 22 juin prochain puisqu'il était fondé sur le fait d'accueillir des enfants ne pouvant l'être dans certaines collectivités.

Ma question porte, et je la relie à nos discussions sur les associations, avec entre autres notre collègue Jacques-Bernard Magner, sur les emplois aidés, car le mouvement sportif est en demande de ce dispositif. A-t-il été évoqué et ne constitue-t-il pas une réponse à la hauteur des enjeux actuels ?

M. Jean-Raymond Hugonet. – Je salue la qualité des travaux menés par le groupe de travail et à l'instar de M. Gosperrin qui a revêtu quelques instants le kimono, je souhaite chauffer les crampons pour parler du football, qui m'est cher !

Il me semble important de rester très prudents et très sages quant aux conclusions portées sur la polémique, regrettable, provoquée par l'arrêt des championnats de football. Je pense pour ma part, et comme de nombreux Français, qu'il s'agissait d'une sage décision motivée par la santé des joueurs, et basée sur un sondage – bien sûr critiqué ! – de l'Union nationale des footballeurs professionnels (UNFP).

Même si les joueurs avaient très envie de reprendre, ils savaient aussi que leur santé était en jeu et que leurs clubs étaient dans l'incapacité de respecter les consignes de sécurité sanitaire. Cette décision a permis d'acter les pertes sur la saison 2019/2020 mais surtout de pouvoir commencer la saison 2020/2021 dans les meilleures conditions, nous allons bientôt le constater. J'ajoute que l'inquiétude autour du football professionnel existait bien avant la crise du Covid-19 qui l'a juste renforcée.

Il faut reconnaître que le Gouvernement a tout de suite mis à disposition les fonds et prêts garantis d'État et bien évidemment les clubs qui étaient dans un état financier acceptable en ont profité, mais ceux qui étaient en situation précaire – la direction nationale du contrôle de gestion (DNCG) a signalé des cas alarmants – le sont encore plus.

Par contre, je partage les conclusions du rapport – qui rejoignent d'ailleurs celles de la mission d'information conduite actuellement par Jean-Jacques Lozach, et =le rapporteur Alain Fouché – quant au dysfonctionnement qu'a représenté le fait qu'un premier ministre

stoppe, au travers d'un discours, une saison de championnat, en visant particulièrement celui du football. C'est la première fois dans l'histoire ! Cela ne relevait pourtant ni de ses compétences ni de son autorité mais de celles du président de la FFF. Cela a créé un trouble et je regrette que le football ait donné une triste image, au travers d'une polémique stérile, alors que la décision était à la base la bonne. Personne n'aurait accepté que les raisons commerciales l'emportent. Les matchs organisés sans supporters sont selon moi une insulte à ces supporters et un bien triste spectacle.

M. Max Brisson. – Je salue la qualité du rapport qui reflète, et j'en ai été étonné, la verticalité des décisions prises, ce qui en dit long sur le fonctionnement de notre Gouvernement et sur son rapport aux corps constitués, que sont en l'occurrence les ligues et fédérations.

J'ai aussi été surpris par les commentaires du président du CNOSF, au moment même où nous débattions dans l'hémicycle des amendements de notre collègue Michel Savin. Je les trouve déplacés vis-à-vis de la représentation nationale.

J'ajouterais que je reste surpris de la faiblesse du sport dans le débat public, en comparaison avec la culture. On a pu trouver parfois que le ministre de la culture avait du mal à se faire entendre en termes d'arbitrages interministériels, mais le silence des autorités sportives a été encore plus assourdissant ! L'économie du sport est pourtant tout aussi importante.

En ce qui concerne mon sport fétiche, le rugby, je souhaite que l'on se dirige vers des solutions différencierées dans la reprise des activités. L'idée d'un sport à huis clos n'a aucun sens si l'on veut assurer l'équilibre économique des clubs professionnels, avec ses conséquences sur le sport amateur. La coupure est récente dans l'histoire et est encore faible, la fédération de rugby réfléchit d'ailleurs à la création d'une division nationale sur le modèle de ce qui existe pour le football. Je souhaite qu'on laisse aux fédérations et ligues la possibilité d'un déconfinement moins vertical que le confinement l'a été.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je constate que ce rapport est essentiel et j'en salue la qualité. S'il y a eu deux secteurs qui ont été marginalisés pendant la période du confinement, c'est bien ceux de la culture et du sport. Je dirai même davantage encore pour le sport car la ministre a été particulièrement absente du débat public – c'est la raison pour laquelle je l'avais interpellée par courrier au nom de notre commission.

Si l'on peut comprendre que les événements culturels et sportifs aient été différés, un travail de fond restait possible, et il aurait permis, au sortir de la crise, d'être en bon état de marche. Autant pour le milieu culturel, on a vu quand même se succéder quelques mesures – l'année blanche en faveur des intermittents, le fonds de soutien pour le Centre national de la musique, le plan librairies, ... – autant on ne voit rien venir pour le sport. Vos propositions, cher Jean-Jacques, sont donc très appréciées ; certaines d'entre elles sont extrêmement fortes. Nous les ferons entendre auprès de la ministre des sports.

J'ajouterais quelques remarques. Concernant les collectivités territoriales, et le fait que leurs priorités pourraient changer à l'issue de la crise sanitaire, ce qui génère de fortes inquiétudes pour les clubs en termes de partenariats, que sait-on des actions de ces collectivités durant cette période de confinement ? Un état des lieux des plans de soutien a-t-il été fait ? Ce qui m'amène à la proposition sur la mise en place de l'organisation territoriale de

l'ANS, qui n'est autre que celle dont nous débattrons dans l'hémicycle la semaine prochaine dans le cadre de l'application des lois. Je regrette que les décrets n'aient pas été publiés.

Concernant le dispositif 2S2C évoqué par Sylvie Robert, il serait souhaitable que les animateurs des groupes dont les secteurs sont concernés, la culture et le sport, travaillent ensemble sur cette question pour énoncer clairement notre position. Beaucoup de contestations émanent du milieu culturel quant au recours à ce système pour les professeurs d'EPS. J'y vois personnellement le retour, nouvelle formule, des activités rendues obligatoires des rythmes scolaires, transférées sur les collectivités territoriales. La commission doit se positionner sur cette question dont on n'a pas encore beaucoup débattu avec le ministre de la culture.

Enfin, sur le Pass Sport, serait-il financé par le ministère des sports, ou en partie par le Pass Culture ? Souhaitez-vous qu'il soit mis en place par certaines collectivités, comme certaines Régions l'ont fait pour le Pass Culture ?

M. Jean-Jacques Lozach. – Je commencerai par le Pass Sport dont la proposition a déjà été transmise à la ministre des sports il y a plus d'un an maintenant et qui reste à ce jour sans réponse de sa part. Il reprend le modèle du Pass Culture avec une expérimentation sur un certain nombre de territoires mais reste indépendant de celui-ci. La période me semble propice à une relance de la réflexion.

Je partage l'avis de Jacques Gosperrin quant aux sports de combat, et je pense effectivement qu'il a été très déconcertant de constater à quel point les conditions sanitaires de la reprise variaient d'un pays à l'autre.

Pour objectiver les conséquences financières de la crise sanitaire sur le sport, je rappellerai que l'économie du sport dans notre pays, même si les estimations sont difficiles, représente entre 90 et 100 milliards d'euros, d'après des études réalisées en 1991 et en 1998 et prenant en compte toutes ses dimensions : sport amateur, professionnel et de haut niveau, les manifestations, le secteur commercial et toute la sphère associative. Aujourd'hui, la perte serait de l'ordre de 20 à 25 milliards d'euros, d'après la BPCE. L'impact s'avère donc très fort.

L'enjeu immédiat est la perte éventuelle de licenciés à la rentrée prochaine, avec la nécessité de maintenir en vie des milliers de clubs amateurs au bord de la disparition, et de maintenir aussi un niveau élevé de motivation de la part des bénévoles, problème souvent soulevé par les personnes auditionnées. N'oublions pas que cette crise a lieu à un moment particulier pour les petites associations qui organisent habituellement en mai ou juin des événements de nature à améliorer leurs recettes – kermesses, tournois, lotos, ...

Il est fondamental de permettre à ces clubs de proposer un accueil qui soit le plus pertinent dès septembre prochain. Cela rejoint la question des emplois sportifs qualifiés, la période de crise arrivant après une suppression très importante des emplois aidés, qui étaient souvent des emplois en phase de formation, en vue d'être qualifiés, et très souvent mutualisés.

Cette question des emplois aidés, qui renvoie au côté régalien du ministère des sports, doit absolument être privilégiée au cours des mois et années à venir. Beaucoup de nos interlocuteurs nous ont en effet dit que l'après Covid ne devait pas être simplement une reprise de l'avant Covid. Une prise de conscience de la nécessité de réorienter les priorités dans le domaine sportif s'avère indispensable et l'exemple type en est le sport santé. Celui-ci n'est pas seulement un sport sur ordonnance, suite à la loi Touraine de modernisation du

système de santé. Or, seuls 10 millions d'euros y sont consacrés en France, en additionnant ministère des sports et ministère de la santé *via* les ARS. Cette loi, soyons clairs, n'est pas appliquée.

S'agissant les 2S2C, l'idée était de rapprocher l'école et les clubs, un fossé s'étant creusé entre le sport scolaire et le sport fédéral. Une volonté s'est concrétisée l'année dernière par le CNOSF, à travers une licence passerelle, prise en charge par le groupement sportif pour la rentrée de septembre et octobre prochains, afin de permettre à de jeunes élèves de tester leur volonté d'adhérer à différentes disciplines sportives. Or, le mouvement sportif s'est heurté à un silence complet du ministère de l'éducation nationale, qui n'a même pas accepté que l'information circule auprès des élèves et leurs parents. Le dispositif 2S2C permet de rétablir le contact et nous espérons qu'il se poursuive. Je conviens par contre que son application est très inégale d'un département à l'autre.

J'adhère également à ce sentiment de centralité qui a porté préjudice à l'efficacité des décisions publiques au début de la crise sanitaire.

En ce qui concerne les collectivités territoriales, certaines se sont engagées à maintenir leurs subventions en faveur des clubs mais cela méritera d'être vérifié lors de l'élaboration des budgets dans les semaines à venir.

Environ 40 % des personnes interrogées ont continué à pratiquer une activité physique pendant le confinement, et parmi elles 80 % souhaitent continuer et ce, plus seulement pour le dépassement de soi et la recherche de performances ; ce qui prédomine aujourd'hui ce sont le lien social, la santé, le bien-être et la convivialité. C'est pourquoi les clubs doivent se remettre en question pour répondre à ces nouvelles demandes sociales.

Pour exemple, un haut cadre technique a relativisé récemment l'importance des Jeux olympiques de 2024, et a affirmé, alors qu'il est très engagé dans leur préparation, que si l'on arrivait à développer le sport scolaire ou de santé dans notre pays, cela serait aussi important que les 30 ou 40 médailles escomptées. Ceci est révélateur d'une évolution de l'état d'esprit actuel au sortir de cette crise.

Je terminerai sur les moyens. Je suis convaincu que si l'on veut faire vivre l'héritage olympique, il va falloir augmenter d'au moins 100 millions par an le budget de l'ANS jusqu'en 2024. A défaut, on risque de passer à côté des ambitions affichées par l'Etat.

Le déplafonnement des taxes affectées – la « taxe Buffet », les paris sportifs en ligne et la Française des jeux – apparaît comme une des solutions car depuis 2017, la situation s'est totalement inversée. 77 % des taxes affectées étaient alors destinés au sport, aujourd'hui seuls 35 % reviennent au sport et 65 % à Bercy. Le taux de rendement de ces taxes affectées s'est donc dégradé et il apparaît nécessaire de débattre à nouveau sur ce déplafonnement.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il apparaît en effet vraiment important de taper du poing sur la table. On a pu le constater lors du débat sur le modèle économique de l'audiovisuel qui a acté le détournement total des taxes affectées pour remplacer la publicité supprimée après 20 heures. Les proportions qui viennent d'être indiquées sont inadmissibles. L'esprit du vote en faveur de la création de ces taxes s'en trouve complètement dénaturé.

Je voudrais relayer les propos de Mme Duranton qui n'a pu se connecter dans de bonnes conditions à cette visioconférence : « *Cette crise est l'occasion pour le monde du sport de s'interroger et de repenser son modèle. Au-delà des grands événements, le sport met aussi en jeu une vie sociale et associative qui s'érige comme l'un des piliers du « vivre ensemble ». Le sport a été le grand oublié durant cette crise. Il est temps de mener une vraie réflexion sur l'avenir du sport et peut-être en profiter pour arrêter la spirale infernale de l'argent, souhait souvent entendu lors de nos auditions. Les dix propositions sont essentielles, en espérant que la ministre des sports en tiendra compte puisque le Sénat a une fois de plus tiré la sonnette d'alarme et que la ministre a été absente durant cette crise. Il est temps qu'elle assume pleinement son rôle en préservant les collectivités territoriales* ». Elle termine en remerciant tous les membres du groupe de travail.

En conclusion, un communiqué de presse va être préparé et devra être fort, à l'image des propositions faites qui réaffirment un certain nombre de principes votés au Sénat. On aura d'ailleurs beaucoup travaillé sur le sport ces trois dernières années et je salue les collègues qui se sont mobilisés sur ce sujet et qui ont permis de faire évoluer sa législation.

Le sport est en effet le grand oublié des préoccupations de cette crise, derrière le secteur de la culture ce qui n'est pas peu dire !

La commission a autorisé la mise en ligne de la note de synthèse du groupe de travail sur la page Internet de la commission.

Avis public de la commission sur la nomination par le Président du Sénat de Mme Martine Daoust et de M. Jacques Lévy au Conseil d'évaluation de l'école

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – J'ai été saisie par courrier en date du 18 mai 2020 d'une demande de Monsieur le Président du Sénat souhaitant recueillir l'avis public de notre commission, sur la désignation de deux personnalités qualifiées pour siéger au sein du Conseil d'Évaluation de l'École.

Dans le cadre de cette procédure prévue en application de l'article 40 de la loi n° 2019-791 du 28 juillet 2019 pour une école de la confiance, le Président du Sénat a proposé les candidatures de Mme Martine Daoust et de M. Jacques Lévy. Les biographies de chacun des candidats vous ont été adressées. Y-a-t-il des demandes de parole ?

M. Max Brisson. – Je veux faire remarquer que cette procédure est la traduction des travaux de notre commission et de notre assemblée pour améliorer et enrichir le projet de loi pour l'école de la confiance et que cet apport du Sénat a survécu à la navette.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – S'il n'y a aucune autre demande de parole ni d'avis contraire, notre commission donne donc un avis favorable à ces deux candidatures. Le Président du Sénat en sera informé.

La téléconférence est close à 12 h 20.

COMMISSION DES FINANCES

Mardi 16 juin 2020

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Proposition de résolution européenne relative à la proposition révisée de cadre financier pluriannuel 2021-2027 et à la proposition de mise en place d'un instrument de relance pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19 - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons cet après-midi, sur le rapport de Jean-François Rapin, et en application de l'article 73 *quinquies* de notre Règlement, la proposition de résolution européenne n° 497 (2019-2020), présentée par Jean Bizet et Simon Sutour, au nom de la commission des affaires européennes, relative à la proposition révisée de cadre financier pluriannuel 2021-2027 et à la proposition de mise en place d'un instrument de relance pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Mon intervention sera assez longue car le sujet mérite que l'on soit précis. Nous examinons aujourd'hui la proposition de résolution européenne sur le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne et l'instrument de relance. Cette proposition est présentée sur l'initiative de nos collègues Jean Bizet et Simon Sutour, que je tiens à saluer, et elle a été adoptée par la commission des affaires européennes le 9 juin dernier.

Notre commission a eu l'occasion d'évoquer ce sujet à de nombreuses reprises au cours des deux dernières années, notamment lors de l'examen d'une précédente proposition de résolution européenne sur le sujet, en février dernier.

L'adoption du prochain CFP fixera les plafonds de dépenses annuels de l'Union européenne, et déterminera ainsi l'évolution du montant de notre contribution nationale pour les sept prochaines années, ainsi que le volume des dépenses européennes dont notre pays pourrait bénéficier.

Comme vous le savez, les négociations relatives au prochain CFP durent depuis maintenant deux ans. Nous avons souvent eu l'occasion de rappeler à quel point cet exercice est périlleux car la procédure d'adoption requiert l'unanimité des États membres au Conseil. Alors que les États membres peinaient à trouver un accord, la crise sanitaire et ses conséquences économiques ont redistribué les cartes d'une négociation déjà « difficile », pour ne pas dire, « embourbée ».

Cette proposition de résolution européenne permet aujourd'hui au Sénat de se prononcer sur les nouvelles orientations présentées par la Commission européenne. Nous examinons ce texte à la veille d'un Conseil européen déterminant pour ce sujet, bien que de nombreux observateurs lui prédisent déjà une issue peu prometteuse.

Je vous propose de ne pas revenir sur l'historique des négociations ouvertes depuis 2018, dont le détail figurera dans le rapport. Notre commission a déjà débattu des

propositions initiales de la Commission européenne, sur lesquelles le Sénat a exprimé son désaccord à plusieurs reprises, notamment compte tenu des baisses proposées des budgets de la politique agricole commune (PAC) et de la politique de cohésion.

La nouveauté réside dans les nouvelles orientations proposées par la Commission européenne le 27 mai dernier afin de tenir compte des effets économiques de la crise. En effet, dès le mois de mars, alors que la Commission européenne annonçait en urgence plusieurs mesures budgétaires visant à soutenir les dépenses des États membres, il est devenu évident que les négociations relatives au budget pluriannuel allaient devoir intégrer un outil dédié à la relance économique de l'Union européenne.

La mise en œuvre de cet outil a fait l'objet de débats intenses, notamment parce qu'elle a été associée, dès le début, à la possibilité de pouvoir émettre des titres de dettes communs à l'ensemble des États membres. L'objectif d'un tel dispositif était de permettre de réduire le coût de l'emprunt pour les États membres qui rencontraient déjà des difficultés pour se financer sur les marchés, comme l'Italie et de l'Espagne. Plusieurs États membres se sont toutefois fermement opposés à cette hypothèse, au premier rang desquels se trouvaient l'Allemagne, l'Autriche et les Pays-Bas.

Une solution de compromis a été esquissée par le ministre de l'économie et des finances, Bruno Le Maire, en proposant un fonds temporaire dédié au financement de la reprise à l'issue de la crise sanitaire. Ce principe a d'ailleurs été retenu par l'initiative franco-allemande pour la relance, qui propose un fonds doté de 500 milliards d'euros de subventions, financé à partir de ressources levées sur les marchés financiers.

Par la suite, le Conseil européen du 23 avril dernier a acté le principe de la mise en œuvre d'un fonds de relance, en précisant qu'il devait être intégré au prochain cadre financier pluriannuel et en chargeant la Commission de présenter des propositions.

Ainsi, la Commission européenne propose un CFP renforcé et articulé avec un nouvel instrument de relance temporaire, appelé « *Next Generation EU* ». S'agissant du CFP dit « socle », c'est-à-dire hors instrument de relance, la Commission européenne propose un niveau de dépenses fixé à 1 100 milliards d'euros en crédits d'engagement pour la période 2021-2027, soit une position intermédiaire entre le CFP actuel et le plafond proposé en mai 2018. Ce niveau de dépenses est également très proche de celui proposé lors du Conseil européen de février dernier, témoignant ainsi d'une cristallisation des discussions autour de cette valeur.

Toutefois, l'analyse des enveloppes proposées pour chacune des rubriques budgétaires doit tenir compte des crédits issus de l'instrument de relance. En effet, la Commission européenne propose que l'intégralité des crédits provenant de cet instrument transite par le CFP.

Venons-en donc maintenant aux caractéristiques de cet instrument de relance. Doté d'une enveloppe de 750 milliards d'euros, dont 250 milliards d'euros de prêts et 500 milliards d'euros de subventions et de garanties, l'objectif de cet instrument est bien d'augmenter la « puissance de feu » du budget européen de façon temporaire.

L'architecture proposée par la Commission européenne n'est pas des plus lisibles. Nous avions déjà eu l'occasion de souligner les difficultés méthodologiques rencontrées au cours de cet exercice, avec, par exemple, les budgets présentés en euros courants ou en euros

constants, la rebudgétisation du fonds européen de développement à compter de 2021, ou encore le retrait du Royaume-Uni qui nécessite de retraiter toutes les données budgétaires. Désormais, il nous faut composer avec un budget reposant sur deux piliers – le CFP « socle » et l'instrument de relance –, sur deux types d'intervention – prêts et subventions –, et les éléments de langage de la Commission européenne qui présentent l'instrument de relance tantôt à partir d'axes « thématiques », tantôt par référence aux rubriques budgétaires du CFP.

D'un point de vue budgétaire, l'instrument de relance peut être présenté comme regroupant deux ensembles : d'une part, une enveloppe de 190 milliards d'euros venant abonder des programmes existants ou nouvellement créés, comme un programme spécifique à la coopération en matière de santé, ou encore « *React EU* » ; d'autre part, une enveloppe de 560 milliards d'euros, insérée dans le CFP, regroupant les 250 milliards d'euros de prêts de l'instrument de relance, et 310 milliards d'euros de subventions. Cette « poche » spécifique est appelée la facilité pour la reprise et la résilience.

Quel bilan pouvons-nous dresser des enveloppes proposées par la Commission européenne pour les différentes politiques européennes ?

Tout d'abord, il faut saluer l'augmentation des crédits versés au premier pilier de la PAC, à hauteur de 5 milliards d'euros par rapport aux propositions de mai 2018, bien que cette hausse reste modeste. Le deuxième pilier est majoré de 5 milliards d'euros au titre du CFP « socle » et de 15 milliards d'euros au titre de l'instrument de relance, soit une hausse de 20 milliards d'euros par rapport aux propositions de mai 2018.

Le budget de la politique de cohésion apparaît très en hausse parce qu'il intègre en apparence les crédits logés dans la facilité pour la reprise et la résilience. En réalité, le budget alloué au fonds européen de développement régional (Feder) est en baisse de 4 milliards d'euros environ par rapport à 2018, et des baisses similaires sont constatées s'agissant du fonds de cohésion, du fonds social européen, et d'Erasmus. Toutefois, le dispositif « *React EU* », financé par l'instrument de relance, constitue une « rallonge » de 50 milliards d'euros qui sera disponible au début du CFP.

Le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (Feamp) ne bénéficie malheureusement pas d'une hausse au titre de l'instrument de relance. Cette proposition me semble réellement dommageable pour le secteur de la pêche, dont l'activité a beaucoup souffert au cours des derniers mois – le Brexit n'arrangeant pas la situation.

De plus, je ne peux que regretter le budget dédié au fonds européen de la défense, s'éllevant à seulement 8 milliards d'euros, contre 11,5 milliards d'euros en 2018. La défense, tout comme la recherche et la politique spatiale, constitue un domaine stratégique, emblématique de la valeur ajoutée européenne. Comme je l'avais déjà indiqué en février dernier, ma conviction est que tout ce que les États membres ne parviendront pas à faire ensemble au niveau européen dans ces domaines dans lesquels nous devons développer une autonomie, ils le feront seuls, puisant dans leurs budgets nationaux, et en se privant de synergies précieuses.

J'en viens désormais à la facilité pour la reprise et la résilience, qui constitue la pièce maîtresse de l'instrument de relance.

Regroupant la totalité des prêts et les deux tiers des subventions de l'instrument de relance, la mise en œuvre de cette facilité répond à une logique différente de celles des

programmes du budget européen. La Commission européenne lui fixe comme objectif d'améliorer la capacité de résilience et d'ajustement des États membres, en finançant des réformes et des projets d'investissement publics.

La Commission européenne propose que l'utilisation de cette facilité s'inscrive en conformité avec les recommandations du semestre européen. Ainsi, les États membres qui souhaiteront en bénéficier devront présenter à la Commission un plan spécifique, détaillant les mesures pouvant être financées. Ce plan prendra la forme d'une annexe distincte du programme national de réforme que le Gouvernement nous transmet chaque année. La Commission veillera à ce que ce plan soit cohérent avec les priorités par pays recensées dans le cadre du semestre européen, et qu'il réponde à un certain nombre de critères détaillés dans la proposition de règlement.

S'agissant du volet subventions, les États membres pourront recevoir une contribution d'un montant maximal, fixé par application d'une clé d'allocation. Cette clé est calculée selon la population de l'État membre, en proportion inverse du PIB par habitant, et sur la base du taux de chômage constaté entre 2015 et 2019. D'après ce calcul, la France pourrait recevoir jusqu'à 32 milliards d'euros de subventions, ce qui en ferait le troisième bénéficiaire après l'Espagne et l'Italie, mais ce montant n'est pas encore arrêté selon les dernières informations dont je dispose.

Je regrette que ces critères ne permettent pas de prendre en compte les besoins de financement des économies les plus touchées par la crise sanitaire.

S'agissant du rôle de la Commission européenne, il est prépondérant dans l'évaluation des plans présentés par les États membres. Ce rôle appelle à la plus grande vigilance de notre part dans l'octroi des subventions. En outre, au regard des masses budgétaires en jeu, il apparaît nécessaire que les parlements nationaux soient étroitement associés à l'élaboration de ces plans.

Permettez-moi d'exprimer toutefois quelques réserves sur la capacité de la facilité à produire des effets contracycliques pour répondre à la crise. En effet, si la Commission européenne propose d'engager au moins 60 % des dépenses avant la fin de l'année 2022, seulement 22 % des crédits de paiement seront effectivement versés avant cette date. En se basant sur le montant maximal de subventions qui pourra être alloué à la France, cela signifierait que notre pays ne bénéficierait que de 7 milliards d'euros environ en crédits de paiement d'ici à la fin de l'année 2022.

En outre, la ligne dédiée à l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité, auparavant dénommé budget de la zone euro, a disparu des propositions de la Commission européenne. Demande forte portée par la France depuis de nombreuses années, la mise en place de cet instrument apparaissait justifiée en ce qu'elle permettait d'apporter une réponse propre à la zone euro en cas de crise économique.

Au-delà de la facilité, le financement de l'instrument de relance concentre les principales interrogations.

Tout comme l'a prévu l'initiative franco-allemande, la Commission européenne propose que l'instrument de relance soit financé par un emprunt sur les marchés, ce qui constitue un réel changement de paradigme pour l'Union.

Toutefois, force est de constater que les modalités de remboursement de cet emprunt ne sont pas encore étayées.

Il est proposé d'initier le remboursement du capital à compter de 2028 jusqu'en 2058, au plus tard. Ce calendrier présente l'avantage majeur de permettre une hausse significative de la puissance de feu du budget européen à brève échéance, sans que les États membres doivent augmenter leurs contributions nationales. Toutefois, à compter de 2028, deux scénarios sont possibles : soit une hausse massive des contributions nationales, soit la mise en place de nouvelles ressources propres de l'Union européenne.

Pour l'heure, les propositions de la Commission européenne sur le volet « ressources propres » sont décevantes. Ne pas trancher ce débat revient à repousser un accord sur le remboursement de l'emprunt. Or, sans accord sur les modalités de remboursement, il n'est pas possible d'anticiper avec précision la quote-part du remboursement assumé par chaque État membre, ce qui constitue un angle mort des négociations.

Outre les ressources fondées sur les quotas carbone, et une autre fondée sur les déchets plastiques, la Commission européenne évoque désormais les pistes suivantes : une ressource issue d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ; une ressource fondée sur les « activités des grandes entreprises », qui n'est même pas détaillée ; une ressource fondée sur un impôt sur le numérique, c'est-à-dire une « taxe GAFA » européenne. Cette piste est peut-être celle qui a le plus de chance d'aboutir à moyen terme.

Je m'étonne de l'optimisme affiché par la Commission européenne, et mon avis est partagé par les personnes auditionnées. Premièrement, j'ai quelques doutes sur la perspective d'une entrée en vigueur rapide de ces ressources, eu égard aux réticences historiques des États membres sur le sujet. Deuxièmement, même si je partage les objectifs du Pacte vert européen, il peut être rappelé que la pérennité des recettes issues des quotas carbone repose sur une tendance haussière du prix du carbone... Or, l'abandon de la trajectoire carbone en France en 2019 a montré toute la difficulté d'une telle mesure. De plus, une taxe basée sur le prix du carbone est appelée, par nature, à se traduire par des recettes fiscales décroissantes. Nous pouvons faire la comparaison avec la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TIPP) attribuée aux régions, alors même que l'on incite à la baisse de la consommation des énergies fossiles...

Dans cette perspective, je partage pleinement les dispositions de la proposition de résolution européenne qui rappellent que les nouvelles ressources propres ne doivent pas peser sur les ménages et les entreprises, afin de ne pas dégrader le tissu économique européen.

Dans le même temps, l'augmentation des contributions nationales ne peut constituer l'unique réponse. En février dernier, je vous avais indiqué que les propositions de la Commission européenne de 2018, donc uniquement pour le CFP « socle », se traduiraient par une hausse annuelle moyenne de 6,9 milliards d'euros par rapport au cadre financier pluriannuel actuel. Une telle augmentation apparaît d'autant plus significative aujourd'hui, dans un contexte de dégradation de nos finances publiques.

Pour la France, la suppression du système de rabais permettrait de contenir la progression de sa contribution nationale. Or, la suppression des rabais est de nature à augmenter significativement les contributions nationales de plusieurs États membres déjà contributeurs nets. Je crains que cette proposition fasse l'objet d'une monnaie d'échange avec les pays dits « frugaux » pour trouver un accord sur le CFP et l'instrument de relance.

Afin de tenir compte de l'ensemble de ces remarques, je vous proposerai plusieurs amendements qui ne modifient pas l'équilibre général de la proposition de résolution européenne, mais qui rappellent certaines priorités qui sont au cœur de la compétence de la commission des finances.

Outre deux amendements rédactionnels, je vais vous présenter des amendements visant à rappeler que les conséquences budgétaires du Brexit restent des enjeux centraux dans la conduite des négociations, et que la mobilisation accrue du budget européen ne doit pas éclipser les objectifs d'une utilisation efficace de la dépense et d'un renforcement de la lutte contre la fraude aux fonds européens, laquelle constitue un point de fuite du budget.

S'agissant de l'instrument de relance, je vous présenterai : un amendement appelant à faire preuve de prudence sur l'appréciation des volumes financiers proposés, qui pourraient être insuffisants si la crise économique devait être plus durable et profonde qu'anticipée ; un amendement pour regretter la disparition de l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité ; et enfin un amendement réaffirmant que la suppression des rabais doit constituer une priorité.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je salue l'initiative de nos collègues sur ce sujet d'actualité. Le rapporteur l'a dit, les incertitudes sont nombreuses, notamment sur les recettes qui permettront de couvrir le remboursement des prêts. Il n'existe pas de dérogation à la règle de l'unanimité en matière fiscale, et il sera difficile d'obtenir l'unanimité sur le sujet. Je n'ai pas constaté d'évolution de la position d'un certain nombre de pays d'Europe du nord, qui sont déjà dubitatifs sur la nécessité de mettre en place un plan commune de relance : seront-ils enclins à modifier les règles fiscales ? Car pour déroger à la règle de l'unanimité, il faut l'unanimité... Nous n'y sommes pas parvenus sur une mesure qui paraissait pourtant simple et de bon sens : la possibilité de donner aux États davantage de liberté en matière de taux réduits de TVA.

M. Jean Bizet. – Je félicite Jean-François Rapin pour le travail qu'il a effectué, après celui de Simon Sutour et moi-même, sur cette proposition de résolution.

Il est fort vraisemblable, comme le rapporteur l'a dit, que le Conseil européen du 19 juin prochain ne soit pas conclusif, mais c'est aussi comme cela que l'Europe fonctionne. La position des États dits « frugaux » a tout de même évolué – l'Allemagne n'y est pas pour rien, tant s'en faut – depuis l'annonce de cet instrument de relance. Ces pays, majoritairement exportateurs, dont la balance commerciale et le taux d'endettement font rêver, ont pris conscience qu'ils se pénaliserait eux-mêmes s'ils n'aidaient pas des États qui n'étaient déjà pas en bonne santé financière et qui sont encore davantage fragilisés par le Covid-19.

Je salue l'originalité et la pertinence de l'articulation entre le CFP et « *Next Generation EU* », un fonds de relance de 750 milliards d'euros qui permet de « sortir par le haut » d'une proposition finlandaise extrêmement frugale. Faire glisser 190 milliards d'euros en direction du CFP permet de panser les plaies, mais cela ne guérira pas le malade !

Les sommes mises sur la table sont considérables, rendant encore plus que d'habitude nécessaire l'émergence de ressources propres. Quelques années après le rapport Monti, nous voilà au pied du mur, car les États ne vont pas augmenter leurs prélevements sur le revenu national brut. Il ne faut surtout pas instituer des taxes sur les

entreprises, car nous sommes déjà les champions en la matière. La taxe GAFA, pourquoi pas ? Quant à la taxe carbone aux frontières, elle est une évidence.

Je m'inquiète de la fragmentation du marché unique. L'Allemagne utilise des aides d'État avec une temporalité qui n'est pas la nôtre, ce qui va accroître le différentiel entre nos deux pays. C'est un pays vertueux, qui se servira de sa puissance de feu sur la 5G, sur l'hydrogène, sur l'économie 2.0... Nous risquons d'avoir des déconvenues. D'où l'importance des réformes structurelles, car il en va de l'avenir et de la solidité de la zone euro. Il ne faudrait pas que la France soit déclassée en seconde zone, dans la catégorie des pays du sud.

Je suis d'accord avec les amendements proposés par le rapporteur, notamment ceux sur le rabais et l'instrument budgétaire.

Sans vouloir faire de politique politique, il n'y aura pas de souveraineté nationale sans compétitivité nationale : pour cela, il faut une baisse massive des charges dans notre pays. Nous alignons des chiffres, sans nous préoccuper de la charge de remboursement de cette dette...

M. Jérôme Bascher. – Merci à notre excellent collègue Jean-François Rapin, qui nous a permis de comprendre le dispositif proposé. Si elle est mal aimée, l'Union européenne en est la seule responsable : ses propos abstrus ne donnent pas envie de s'y intéresser...

Avec le plan de relance, on va rajouter de la dette à la dette, alors que la France n'en manque pas. Les ménages sont endettés, alors qu'historiquement ils ne l'étaient pas ; les entreprises ont atteint un taux d'endettement assez important – les prêts garantis par l'État ne vont pas contribuer à faire diminuer celui-ci – ; le taux de dette publique est de 120 % du PIB ; et maintenant on ajoute la couche qui manquait : la dette européenne !

En cas de faillite généralisée et de crise de la dette, quelle est l'instance d'appel ? La Banque centrale européenne est-elle solidaire du plan de relance ?

M. Patrice Joly. – Bravo au rapporteur d'avoir présenté de façon simple un sujet très complexe ! La nécessité d'un plan de relance, fondé sur l'accélération de la transition écologique, est une évidence. Les crédits issus de l'instrument financier et du CFP « socle » représentent un peu moins de 300 milliards d'euros par an sur entre 2021 et 2027, pour l'ensemble de l'Union européenne, un montant qui se rapproche des budgets nationaux.

Je regrette la faiblesse de la volonté et de la réflexion en matière de création de ressources propres pour rembourser cet emprunt. Celui-ci est essentiel car il permet de construire la solidarité européenne et d'obtenir des financements à des conditions que certains États n'auraient pas pu obtenir. Se pose la question des remboursements et de l'annulation d'une partie de la dette : 25 % des emprunts publics sont détenus par les banques centrales, notamment la BCE – les intérêts gagnés sont reversés en partie en dividendes aux actionnaires que sont les États. Ne pas rembourser une partie de la dette peut paraître étonnant, mais les montages financiers permettent d'y réfléchir, car cela donnerait de l'air aux finances publiques.

La dépense n'est jamais suffisante au regard du contexte actuel. Le plan de relance ne fait pas assez le pari de la relance au travers des territoires. On peut aussi s'interroger sur l'efficacité de ce plan au regard de ses modalités d'intervention – subventions,

emprunts et avances – et de ses procédures, avec un risque de faible niveau d’engagement à courte échéance. Le CFP 2014-2020 a montré les difficultés que posait la lourdeur des procédures pour la consommation des crédits.

Enfin, on peut regretter que les crédits Erasmus soient en baisse, car il faut donner des perspectives à la jeunesse et cultiver le sentiment d’appartenance à l’Europe.

M. Éric Bocquet. – S’agissant des emprunts, quelle est la note donnée par les agences de notation à l’Union européenne ?

Une taxe sur le numérique, telle que la taxe « GAFA » ne figure pas dans la proposition de résolution.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Elle est comprise dans les ressources propres.

M. Éric Bocquet. – L’Allemagne, l’Irlande et les Pays-Bas sont opposés à cette taxe. Comme l’unanimité est nécessaire sur les questions fiscales, il n’y a aucune chance que cette mesure aboutisse. Il faudrait changer les règles du jeu.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Monsieur le rapporteur général, vous avez noté l’imprécision du dispositif. Les auditions, notamment celle de la secrétaire d’État Amélie de Montchalin, ne nous ont pas permis d’obtenir des réponses à toutes nos questions, car ces points font actuellement l’objet de négociations entre les États membres.

Monsieur Bizet, j’abonde dans votre sens. Il est vrai que le dispositif est original, ce qui peut conduire à des incompréhensions. Ce qui compte maintenant, c’est qu’il soit efficace dans les années à venir.

Monsieur Bascher, s’agissant de la BCE, je ne peux vous apporter qu’une réponse partielle. Christine Lagarde avait pleinement soutenu l’initiative franco-allemande pour la relance, laquelle reprend largement le dispositif qui nous est proposé par la Commission européenne : on peut donc imaginer qu’elle le soutient également. Mais nous ne savons pas quelle est sa position sur les modalités.

Monsieur Joly, vous estimez, avec pragmatisme, qu’on peut effacer 25 % de la dette, car celle-ci est détenue par la BCE. Cela peut être une piste, voire, un jour, une bouée de sauvetage. Cette proposition emblématique pourra être discutée à l’avenir.

Monsieur Bocquet, nous n’avons pas utilisé le terme « taxe Gafa » dans la proposition de résolution, mais je l’évoque dans mon rapport. Les personnes auditionnées, notamment la secrétaire d’État, l’ont citée comme une éventuelle ressource propre. J’ai fait part de mon doute sur la capacité à mobiliser aussi vite des ressources propres dont on parle depuis si longtemps… Comme les rabais, les ressources propres sont un sujet tabou.

Les inquiétudes portent aussi sur l’articulation entre la mobilisation des projets et l’allocation des crédits de paiement par l’Europe. D’importants fonds régionaux vont être versés, et il va falloir les gérer. Les régions peuvent connaître des difficultés de trésorerie en cas d’afflux de projets.

EXAMEN DU TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Article unique

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement COM-1 tend à rappeler le retrait du Royaume-Uni, qui aura un impact sur le prochain CFP.

L'amendement COM-1 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement COM-2 intègre deux éléments complémentaires que nous avions déjà insérés dans la précédente proposition de résolution.

L'amendement COM-2 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement COM-3 vise à réaffirmer notre prudence par rapport au plan de relance. On nous annonce des chiffres, mais nous sommes incapables de dire quel sera l'effet levier, et s'il suffira.

L'amendement COM-3 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel COM-4.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement COM-5 tend à souligner le rôle de l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité qui ne figure plus dans les propositions de la Commission européenne.

M. Jean Bizet. – Il est en effet utile de le souligner car je vois certaines vieilles lunes revenir en France...

L'amendement COM-5 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement COM-6 vise à relever deux insuffisances de l'instrument de relance de l'Union européenne : il faudrait modifier la clef de répartition des subventions de la facilité pour la reprise et la résilience, et impliquer davantage les parlements nationaux dans l'élaboration des plans de reprise et de résilience et des réformes menées par les États et qui devront être présentés à la Commission européenne.

L'amendement COM-6 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement COM-7 tend à réaffirmer notre volonté de suppression des rabais.

L'amendement COM-7 est adopté, de même que l'amendement de précision COM-8.

La proposition de résolution européenne est adoptée 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 unique		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. RAPIN, rapporteur	1	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	2	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	3	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	4	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	5	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	6	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	7	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	8	Adopté

Stratégie à mettre en œuvre pour relancer l'économie - Communication

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'ai souhaité évoquer devant vous quelques éléments concernant la stratégie qui devrait être, selon moi, suivie pour relancer l'économie.

Le Gouvernement vient de déposer un troisième projet de loi de finances rectificative (PLFR 3) qui ne comporte que peu de mesures de relance. Il contient majoritairement des mesures de soutien sectorielles, alors que les dispositifs de relance devraient se faire attendre jusqu'au projet de loi de finances (PLF) pour 2021, à l'automne, pour une adoption définitive à la fin de l'année civile.

Dans un contexte économique particulièrement morose, il importe de définir maintenant une stratégie nationale de relance, prenant la suite du plan de soutien établi par le Gouvernement, qui avait alors le bon *timing* d'intervention – et nous l'avions soutenu. Il convient ainsi d'aider l'économie à redémarrer, en stimulant la demande et en redonnant confiance à l'ensemble des acteurs, qu'il s'agisse des entreprises, des ménages, voire des collectivités locales qui craignent de voir à la fois leurs recettes se réduire et leurs dépenses augmenter. J'ai ainsi rencontré, avec Charles Guené, les ministres Jacqueline Gourault et Sébastien Lecornu la semaine dernière.

Le contexte économique et budgétaire est inquiétant. L'économie française traverse un choc sans précédent en période de paix, qui va durablement peser sur l'activité. Désormais, le Gouvernement prévoit un recul du PIB de 11 %, contre 8 % il y a moins de deux mois – chiffre qui constituait déjà la plus mauvaise performance depuis l'après-guerre. Il s'agit d'une estimation très proche de celles de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de la Banque de France. Les conséquences sur le plan social seront massives. Selon la Banque de France, le taux de chômage atteindrait 11,5 % mi-2021.

Bien sûr, on assiste depuis le 11 mai à une reprise progressive de l'activité, qui a augmenté de 15 points par rapport aux premières semaines de confinement. Mais l'économie française est loin d'avoir retrouvé son niveau de production d'avant-crise : d'après la Banque de France, l'activité instantanée se situe encore 17 % en dessous de son niveau habituel.

Il n'y a donc pas de rebond instantané, la reprise sera lente et progressive. Selon l'OCDE, le PIB de la France se situera au quatrième trimestre encore 7 % en deçà du niveau du quatrième trimestre 2019.

Cela s'explique par la violence de la crise, qui a d'abord constitué un choc d'offre, mais va durablement peser sur les différentes composantes de la demande.

Du côté de la demande interne, la principale inquiétude concerne l'investissement, qui représente 23 % du PIB et dont le recul devrait se situer autour de 20 % d'après les différentes estimations. Je me suis notamment entretenu avec l'Association française des entreprises privées (AFEP) à ce sujet.

Le comportement d'investissement des entreprises, qui représente 14 % du PIB, est généralement attentiste durant les récessions, et il pourrait cette fois reculer de 20 à 25 %. Une stratégie de relance passe donc par l'investissement des entreprises.

L'incertitude devrait également conduire à un fort recul de l'investissement immobilier des ménages, de 20 à 25 %, même s'il existe toujours une forte demande d'investissement immobilier notamment en région parisienne.

Enfin, l'investissement des administrations publiques locales – qui représente 3,5% du PIB – risque d'être pénalisé par le cycle électoral et la baisse des recettes fiscales. D'après la Banque de France, il reculerait de 7,3 % cette année.

Les incertitudes sont fortes sur la consommation des ménages, mais celle-ci devrait un peu mieux résister que l'investissement. Comment seront orientés les 100 milliards d'euros d'épargne de précaution accumulés ? Les ménages vont-ils décaisser cette épargne contrainte pour réaliser les achats qu'ils ont reportés ou bien investir, ou alors vont-ils continuer à thésauriser, du fait de la hausse du chômage et de la forte incertitude sur l'avenir, assez anxiogène ? Une piste intéressante serait d'inciter à injecter cette épargne dans l'économie.

Le commerce extérieur – 31 % du PIB pour les exportations – pèserait marginalement sur l'activité à court terme, le recul des importations étant d'un ordre de grandeur similaire à celui des exportations. Les inquiétudes sont plus fortes à moyen terme, en raison des incertitudes sur le commerce mondial.

Quel est le rôle de la puissance publique – Gouvernement et législateur – pour éviter une spirale négative, et favoriser le rebond ? Nous devons actionner les bons leviers et choisir les bonnes mesures ; la France a peu de marges de manœuvre. Je n'ai pas manqué de le rappeler au cours de l'examen des dernières lois de finances, la France a continué à s'endetter et à accumuler les déficits, ne laissant pas de marge de manœuvre en cas de changement brusque de situation – je pensais alors à une crise boursière ou à un choc pétrolier, mais pas à une crise sanitaire...

Nous devons actionner les bons leviers. L'argent public est rare, même si actuellement certains ont l'impression qu'il « tombe du ciel ». Le PLFR 3 prévoit 30 milliards d'euros pour le chômage partiel, et 7 milliards d'euros pour le fonds de solidarité. Avec une prévision de déficit public à 11,4 % et un endettement public qui atteindrait 121 % du PIB, nos marges de manœuvre sont bien plus réduites que celles de certains de nos voisins européens. Nous en reparlerons demain lors de l'examen de la loi de règlement pour 2019.

Pour stabiliser l'activité, les économistes considèrent qu'il faut que l'accroissement du déficit public soit équivalent à la chute de l'activité. Or ce n'est pas encore le cas : par rapport aux prévisions du PLF pour 2020, le Gouvernement anticipe un recul du déficit de 9,2 points, tandis que l'activité chuterait de 12,3 points. Il manque donc environ 3 points de PIB de soutien public. Cela explique pourquoi la Banque de France estime que 40 % de la perte d'activité liée à la crise resterait en l'état à la charge des entreprises et des ménages – le reste étant absorbé par la puissance publique.

Dès lors, il est indispensable d'amplifier le soutien à l'économie française par la mise en place d'un plan de relance, qui devrait, selon moi, s'élever autour de 2 points de PIB, soit 40 milliards d'euros, en tenant compte des incertitudes sur la reprise d'activité et le plan de relance européen.

Cela nous rapprocherait du niveau des mesures de soutien et de relance mises en œuvre en Allemagne, qui atteignent au total 5,5 % du PIB, soit plus de 130 milliards d'euros d'après la Bundesbank, contre 2,5 % du PIB en France à l'issue de ce PLFR 3. L'Allemagne connaît un recul du PIB moins fort, mais elle donne davantage de subventions et moins de garanties de prêt. Elle va plus loin pour aider les PME.

Avec un tel état des finances publiques, comment déterminer les mesures les plus efficaces ?

Mon analyse s'est concentrée sur les dispositifs entrant dans le champ de compétence de notre commission, des mesures budgétaires et fiscales et des modes de financement de l'économie. Bien sûr, d'autres politiques devront être mobilisées, avec la question de la relocalisation en France pour retrouver une souveraineté, ou la compétitivité des entreprises. J'ai aussi exclu de mon analyse certains secteurs ayant fait l'objet de mesures de soutien sectorielles, comme le tourisme et la culture, l'aéronautique ou encore l'automobile.

Pour déterminer les mesures les plus efficaces, j'ai appliqué la règle dite « des 3T » : les mesures doivent être prises au moment opportun (*timely*), avoir un caractère temporaire (*temporary*) et être ciblées (*targeted*).

Le plan de relance doit ainsi tenir compte des délais de mise en œuvre nécessaires pour les mesures retenues. "Pour que certaines mesures soient efficaces, il faut agir maintenant ; cet automne et cet hiver, il sera trop tard.

Ensuite, la relance doit privilégier des mesures temporaires, permettant de préserver les finances publiques. Il faut éviter les mesures pérennes, difficilement réversibles. Nous avons pu en faire l'expérience avec la baisse de la TVA dans la restauration, considérée ensuite comme un avantage acquis.

Enfin, le plan de relance doit être ciblé en préférant les mesures permettant de soutenir fortement l'activité à court terme, c'est-à-dire celles dont l'effet multiplicateur est le plus élevé, et en soutenant prioritairement les activités les plus pénalisées – automobile, tourisme, services marchands...

Quelles mesures prendre, et avec quel calendrier ? Je ne suis pas d'accord avec le Gouvernement qui veut attendre l'automne. Le chômage partiel coûte très cher. Certes, il était indispensable lorsque l'économie était à l'arrêt, mais désormais il faut relancer la demande et l'investissement. Les restaurateurs veulent des clients, pas être mis « sous perfusion ».

Je trouve incohérent que l'Allemagne annonce la semaine dernière un plan de relance de grande ampleur et que la France attende plusieurs mois, alors même que, d'après l'OCDE, la chute du PIB en France devrait être supérieure de près de 5 points à celle constatée en Allemagne, de moins 6,6 %, en 2020. Les entreprises ont besoin de visibilité pour prendre leurs décisions d'investissement et les mesures seront efficaces si elles peuvent être intégrées le plus vite possible dans les prévisions du second semestre. Il en est de même pour les collectivités territoriales.

J'en viens aux mesures les plus utiles. Certaines pourraient ne pas être traduites par des amendements compte tenu de l'article 40 de la Constitution, mais ces propositions pourraient être reprises par le Gouvernement. Ce sont des priorités ambitieuses, mais non exhaustives – je voulais éviter un inventaire « à la Prévert ».

Tout d'abord, la priorité doit donc être donnée à l'investissement. Il faut ainsi aider les entreprises à se financer et à investir. Comme en 2008, il faut adopter des mesures ayant fait leurs preuves pour préserver la trésorerie, comme le dispositif de *carry back*, qui permet le report en arrière des déficits au titre de l'impôt sur les sociétés (IS), non plus sur une année, mais sur deux ou trois ans. Certes, le mécanisme est coûteux, mais son efficacité est reconnue. Il faut aider les fournisseurs de l'État en donnant plus d'avances et en payant mieux.

Il est indispensable de soutenir les investissements en fonds propres des entreprises, en particulier les PME. Par exemple, des sous-traitants qui peuvent être oubliés – une blanchisserie pour l'hôtellerie, un sous-traitant portuaire pour des navires se rendant en Grande-Bretagne... – ont besoin d'être soutenus. Nous pourrions renforcer temporairement les avantages des produits d'épargne et de placement des ménages, comme augmenter le taux de réduction d'impôt « Madelin », exonérer de prélèvements sociaux pour les investissements réalisés dans le cadre d'un plan d'épargne en actions dédié aux PME (PEA-PME), moduler l'imposition au prélèvement forfaitaire unique (PFU) des produits issus de l'assurance vie...

Pour inciter les entreprises à investir, on pourrait renforcer temporairement les coefficients d'amortissement généraux applicables au titre de l'impôt sur les sociétés pour les

dépenses d'équipements. Le mécanisme de suramortissement pourrait être davantage actionné, par exemple pour inciter à la transition énergétique, en favorisant l'acquisition d'une flotte de camions moins polluants. S'agissant du transport aérien, je préconise de nouveau la mesure que nous avons adoptée en loi de finances initiale pour 2020, avec la création d'un suramortissement pour l'acquisition d'avions neufs émettant moins de dioxyde de carbone que ceux qu'ils remplacent. Cela rend plus rentable l'investissement.

En complément, il serait nécessaire de soutenir l'emploi qui risque d'être très touché par la crise. Les jeunes qui entrent sur le marché du travail, y compris de jeunes diplômés, seront dans une situation dramatique. Il faut mettre en place un dispositif temporaire d'aide à l'embauche dans le secteur marchand. Il faudra aussi réfléchir au temps de travail, mais je sors un peu de mon champ d'intervention...

Seconde priorité, il faut aider les ménages à investir. Certains pays, comme Singapour, délivrent des chèques. Mais à quoi serviraient-ils ? Mieux vaut que ce ne soit pas pour acheter des téléphones étrangers...

Les ménages pourraient ainsi être davantage incités à opérer des travaux dans leurs logements, ce qui apporterait par la même occasion un soutien nécessaire au secteur du BTP, notamment pour la rénovation énergétique des logements. Il faudrait aussi renforcer le budget de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et notamment du programme « Habiter mieux ».

Il est essentiel de faciliter par ailleurs la transmission entre les générations, afin que les jeunes générations puissent investir. L'abattement applicable pour la perception des droits de mutation à titre gratuit (DMTG) dans le cadre d'une donation aux petits-enfants pourrait être augmenté, pour le passer de 31 865 euros à 70 000 euros. Vaut-il mieux que l'État perçoive l'intégralité des DMTG dans 20 ans, ou une somme plus limitée mais de façon anticipée maintenant ?

L'investissement public doit également soutenir la reprise économique. Je préconise un plan d'accélération de l'investissement public de 20 milliards d'euros et comprenant cinq grands axes prioritaires : transition écologique et mobilités durables, recherche et innovation, défense et sécurité, patrimoine et territoires.

Conformément aux recommandations de la Cour des comptes dans son analyse des mesures de relance prises après la crise de 2009, le plan comprend essentiellement des projets déjà identifiés et programmés qui mériteraient d'être renforcés et accélérés.

Dans une moindre mesure, car l'impact de la crise est encore incertain sur ce point, il convient de relancer la consommation, prioritairement sur les secteurs les plus touchés par la crise, et éviter la poursuite de la théâtralisation par l'épargne tout comme le soutien à la consommation de biens importés.

D'après l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), la consommation des ménages connaît un rebond plus vif en sortie de confinement que l'activité. Certaines dépenses n'ont probablement été que différées. Celles pour les coiffeurs, l'habillement, l'équipement de la maison devraient repartir à la hausse... Il pourrait être utile de soutenir très rapidement la consommation des ménages modestes par un dispositif de bons d'achat ou de chèques loisirs, utilisables dans des secteurs particulièrement touchés. Certaines

régions y réfléchissent déjà, et cela favorisera la consommation de produits ou de services français.

L'utilisation de l'épargne et la transmission entre générations devraient être facilitées. On pourrait prévoir le déblocage exceptionnel et temporaire de l'épargne salariale pour l'achat de certains biens ou la réalisation de certaines prestations, comme des travaux de rénovation énergétique ou l'achat d'un véhicule propre.

Il est également crucial de s'appuyer sur les collectivités locales, acteurs de la reprise. Il serait utile de renforcer temporairement le fonds de compensation de la TVA (FCTVA), en anticipant son versement en 2021, et d'augmenter la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), que prévoit le Gouvernement, et la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

En complément, des assouplissements des règles de la commande publique et une renégociation des contrats de plan État-régions (CPER) seraient opportuns.

Enfin, il convient de mobiliser l'ensemble des acteurs – Caisse des dépôts et consignations, BPI France... – afin de pallier les effets de la crise et contribuer à soutenir la relance économique.

Pour pallier les inégalités territoriales, il faudrait investir massivement dans le très haut débit sur l'ensemble du territoire. Près d'un million de prises n'ont pas été débloquées.

En résumé, je propose un plan temporaire, prenant effet le plus rapidement possible, et ciblé sur des secteurs prioritaires. Je présenterai des amendements lors de l'examen du PLFR 3, car nous ne pouvons poursuivre trop les dispositifs de perfusion. Il faut rebondir, en quelque sorte entamer notre rééducation, pour marcher voire courir après notre sortie de l'hôpital, car sinon nous serons en décalage par rapport à nos voisins européens.

Mme Christine Lavarde. – Le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale a proposé un livret centré sur la mobilisation de l'épargne pour la relance de l'économie et notamment la restructuration industrielle à la suite du Covid-19. Cette proposition a été reprise par le délégué général de La République En Marche. Est-elle pertinente ?

Une partie de l'épargne des ménages est plus forcée que volontaire. Pourrons-nous la débloquer ? Personne ne compte aller quinze fois de suite au restaurant pour compenser le fait de ne pas y avoir été pendant trois mois...

À l'heure actuelle, on presserait apparemment les opérateurs publics de réaliser des actions, de faible envergure, pour injecter de l'argent dans les territoires. Mais souvent, ce serait des actions de priorité de rang non pas 1 ou 2, mais 4 ou 5. N'est-il pas dangereux de dilapider l'argent public dans ces projets plutôt que dans des projets structurants ?

M. Julien Bargeton. – Monsieur le rapporteur général, je ne partage pas la tonalité de vos propos, mais nous en débattrons lors de la séance publique. Les plans sectoriels sont extrêmement ambitieux. Les États comparent leurs annonces, mais avons-nous un état comparatif de la consommation réelle des crédits ? Il est facile d'annoncer des milliards d'euros de garanties de prêts ou de subventions, mais qu'en est-il réellement ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'épargne de précaution inclut l'épargne forcée lorsqu'il était impossible de se déplacer et que les commerces étaient fermés. Il n'y a pas de rattrapage instantané, et il n'y aura jamais de rattrapage pour certains achats.

Je m'interroge sur l'opportunité d'un nouveau produit d'épargne. J'avais évoqué avec Éric Lombard, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, la possibilité de réorienter le Livret A vers un livret Covid ou un livret santé... Il faut surtout une consommation plus importante, et cela repose sur la confiance.

Monsieur Bargeton, la Bundesbank estime à 5,5 % du PIB l'ensemble des mesures de soutien qui devraient être consommées. En France, nous n'en sommes pas là et les dispositifs de chômage partiel et du fonds de solidarité continuent d'être utilisés. Ce n'est pas très bon signe ; l'économie française reste fortement à l'arrêt.

Je ne critique pas les mesures de soutien sectorielles, importantes. Pour le secteur automobile, le plan est complet. Mais le PLFR 3 ne comprend pas de grande mesure notamment pour favoriser l'investissement des entreprises. Or on ne peut pas attendre l'automne pour des dispositifs comme le suramortissement ou le *carry back*. Le Gouvernement a fait des efforts pertinents lorsqu'il s'est agi de soutenir nos entreprises au moment où l'économie était quasiment à l'arrêt, mais il faut passer à une autre phase. J'espère que le chômage partiel disparaîtra naturellement et que les Français consommeront.

M. Vincent Éblé, président. – Merci pour cette contribution. Nos travaux se poursuivront sur le sujet.

La réunion est close à 17 heures.

Mercredi 17 juin 2020

Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019 - Examen du rapport

- Présidence de M. Jean-François Husson, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

M. Jean-François Husson, président. – Nous examinons le rapport d'Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Mes chers collègues, je vais vous parler de ce monde où « le soleil brillait encore » – pour reprendre le mot du président Kennedy –, alors que nous sommes entrés désormais dans un « très nouveau monde », celui de chiffres effarants qui font paraître faux tout ce que nous disions l'an passé et les précautions que nous demandions de prendre.

La loi de règlement est un exercice obligatoire, par lequel nous constatons l'exécution de la loi de finances, pour en apprécier la sincérité. Ce regard rétrospectif ne nous interdit pas une appréciation politique sur le bilan de l'année – et il est cruel puisque nous constatons tous les jours que notre pays n'a pas les marges de manœuvre de l'Allemagne, qui

investit 130 milliards d'euros dans son redressement, et que ce manque de marges tient précisément aux choix du Gouvernement que nous avons regrettés l'an passé.

Quelques mots sur le contexte macroéconomique. L'an dernier, le Gouvernement a de nouveau bénéficié d'une « croissance de rattrapage », qui a facilité l'atteinte de ses objectifs budgétaires. La croissance a atteint 1,5 % en 2019 – nous sommes à - 11% aujourd'hui –, soit un niveau supérieur de 0,1 point à la dernière prévision gouvernementale.

Pour la troisième année consécutive, la croissance effective a ainsi dépassé la croissance potentielle, faisant même entrer l'économie française dans une phase de légère « surchauffe ». Pour la première fois depuis 2013, la croissance française est ainsi supérieure à celle du reste de la zone euro, qui est de 1,2 %. Cela s'explique principalement par le fait que l'économie française est moins sensible aux exportations, qui ont nettement ralenti.

Un rapide essoufflement était cependant perceptible avant le déclenchement de la crise sanitaire. Alors qu'il avait augmenté de 0,5 % au premier trimestre, le PIB a fortement décéléré, avant de connaître un léger recul, de - 0,1 %, au dernier trimestre, donc même avant la crise sanitaire. Cela constitue un handicap pour l'exercice 2020 : l'acquis de croissance est ainsi limité à 0,1 %, soit le plus bas niveau depuis 2012.

Nous regrettons que, dans la conjoncture favorable de l'an passé, le Gouvernement n'ait pas voulu retrouver des marges de manœuvre budgétaires et qu'il ait préféré différer le redressement structurel des comptes publics. On nous expliquait que le redressement serait pour la fin du quinquennat, cela va être plus que difficile...

Après s'être établi à 2,3 % du PIB en 2018, le déficit public a atteint 3 % du PIB à l'issue de l'exercice 2019, soit une dégradation de 0,7 point. Le Gouvernement n'en fait pas publicité, mais c'est la première fois que le déficit public français se détériore depuis la crise financière de 2009.

Pour justifier cette contre-performance, le Gouvernement met en avant le surcoût temporaire lié à la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allégements de cotisations sociales. Il est vrai que le chevauchement des deux dispositifs au cours de l'année 2019 induit un surcoût pour les finances publiques, estimé à 0,9 point de PIB par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

Sans ce facteur exceptionnel, le déficit se serait donc élevé à 2,1 % du PIB, en baisse de 0,2 point de PIB par rapport à 2018. Mais cela ne signifie pas que le Gouvernement a réalisé un effort structurel de redressement des comptes publics.

En effet, le Gouvernement a bénéficié au cours de l'exercice de trois facteurs qui ont grandement facilité sa tâche. Il a d'abord pu compter sur une conjoncture favorable, avec une « croissance de rattrapage » qui a amélioré le solde budgétaire de 0,16 point de PIB. Le dynamisme anormalement élevé des prélèvements obligatoires a également aidé. L'élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité a atteint 1,2 en 2019, contre 1 point la plupart du temps, ce qui a généré environ 6,9 milliards d'euros de recettes supplémentaires, améliorant le solde budgétaire de 0,28 point de PIB. Enfin, la baisse de la charge de la dette, de 5,1 milliards d'euros, a contribué à diminuer le déficit public de 0,3 point de PIB.

En tenant compte de ces trois facteurs exceptionnels, on voit que la politique gouvernementale a dégradé le solde structurel de 0,5 point de PIB en 2019.

Contrairement à ce qu'indique le Gouvernement, cette contre-performance tient non pas à une accélération de la baisse des prélèvements obligatoires, mais bien à une absence d'effort de maîtrise de la dépense publique.

Du côté des recettes, le dynamisme anormalement élevé des prélèvements obligatoires est venu contrebalancer l'effet des mesures nouvelles décidées par le Gouvernement : hors mesures de périmètre et transformation du CICE, la part des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale n'a pas diminué l'an dernier, s'établissant à 44,8 % du PIB.

Du côté des dépenses, la croissance de la dépense publique donne un premier aperçu de l'ampleur du relâchement, dans un contexte marqué par la montée en charge des mesures prises pour répondre à la crise des « gilets jaunes » dans la précédente loi de finances. La dépense publique progresse en effet de 1,8 %, pour un objectif initial fixé à 0,6 % : jamais cette croissance n'a été aussi élevée depuis la mise en œuvre du plan de relance en 2009.

Mon rapport démontre que l'effort structurel de maîtrise de la dépense réellement imputable au Gouvernement est négatif en 2019 ! Sur les trois premières années du quinquennat – cela fera plaisir à Claude Raynal –, cet effort apparaît même plus faible que sous la précédente majorité : ce Gouvernement ne fait donc pas mieux que le précédent pour la maîtrise des dépenses publiques...

Faute d'un effort suffisant, l'infléchissement de la trajectoire d'endettement est une nouvelle fois différé : c'est dommage, car il y avait une chance historique de faire mieux. C'est d'autant plus regrettable que la France a bénéficié ces trois dernières années de circonstances historiquement favorables pour réduire sa dette. En effet, lorsque la croissance est supérieure au taux d'intérêt payé sur la dette, l'endettement diminue tout seul : c'est la première fois en trente ans que la France bénéficiait d'un tel effet « boule de neige » favorable.

Or, plutôt que d'en profiter pour infléchir rapidement l'endettement, le Gouvernement a relâché ses efforts, si bien que l'endettement stagne à 98,1 % du PIB en 2019. Sans l'effet « boule de neige », l'endettement serait même aujourd'hui supérieur de plus de 3 points de PIB au niveau de 2016. Nous allons dans le sens inverse de pays européens qui ont connu des crises très graves, comme l'Espagne et le Portugal.

À l'aune des trois règles budgétaires européennes applicables à la France en 2019, le Gouvernement réussit l'« exploit » de dépasser la déviation maximale autorisée sur un an ! La suspension du pacte de stabilité nous a fait échapper à l'ouverture d'une procédure européenne, et il n'en faut pas moins féliciter les communicants de Bercy de parvenir à présenter les choses comme si elles étaient encore favorables l'an passé...

Parmi les chiffres vertigineux que vous trouverez dans mon rapport, le différentiel d'endettement avec l'Allemagne, qui atteint ainsi près de 40 points de PIB, tandis que la dette publique française est pour la première fois supérieure à celle du reste de la zone euro.

La comparaison avec l'Italie est, elle, très éclairante sur les défauts de la politique budgétaire française et le risque que représente le basculement dans la spirale de l'endettement. Depuis 1995, la hausse de la dette italienne tient exclusivement à un effet « boule de neige » défavorable, alors que l'Italie accumule des excédents primaires

substantiels. En réalité, ce pays souffre d'une défiance des marchés : la faiblesse de la croissance et l'importance du stock de dette initial s'auto-entretiennent, empêchant l'infléchissement de l'endettement italien, malgré un sérieux budgétaire indéniable. À l'inverse, notre endettement croissant tient en grande partie à l'accumulation de déficits primaires, pour payer notre fonctionnement plutôt que de l'investissement – autrement dit, à un manque de sérieux budgétaire. L'Italie affichait l'an passé un excédent primaire structurel significatif, contrairement à la France, toujours en déficit primaire.

Le cas italien démontre ainsi l'importance de conserver une marge de sécurité suffisante, faute de quoi on passe le seuil de soutenabilité budgétaire et on se met alors dans les plus grandes difficultés en cas d'élévation brutale des taux d'intérêt – l'économie basculant alors dans une spirale négative dont il est très difficile de se sortir. Si la baisse des taux d'intérêt observée à l'échelle mondiale a vraisemblablement élevé ce seuil de soutenabilité, elle ne l'a pas pour autant fait disparaître.

Une fois la situation économique revenue à la normale, il sera donc plus que jamais nécessaire d'infléchir progressivement l'endettement de la France, afin de préserver la crédibilité et la soutenabilité de notre politique budgétaire.

De ce point de vue, le cycle qui s'achève apparaît comme une nouvelle occasion manquée. Nous avions l'occasion de redresser nos comptes et de nous désendetter, mais nous n'avons pas « réparé la toiture alors que le soleil brillait »...

Venons-en maintenant à l'analyse par secteur.

L'aggravation du déficit s'explique pour l'essentiel par la contribution des administrations centrales et de façon beaucoup plus marginale par celle de la sphère locale, tandis que les administrations de sécurité sociale ont réduit leur besoin de financement. Comme d'habitude, l'État donne des leçons alors qu'il ferait mieux de balayer devant sa porte...

L'apparition d'un léger besoin de financement de la sphère locale traduit toutefois un rebond bienvenu de l'investissement : la progression de l'investissement explique ainsi 80 % du dynamisme de la dépense locale en 2019. Cette évolution contrebalance heureusement la forte baisse, de - 17,8 %, intervenue sur la période 2013-2016, dont l'ampleur avait largement excédé les fluctuations habituelles liées au cycle électoral.

Les administrations de sécurité sociale sont parvenues l'an dernier à accroître leur excédent de 2,4 milliards d'euros, pour atteindre 14,1 milliards d'euros. L'amélioration tient à l'assurance chômage et aux régimes complémentaires, gérés par les partenaires sociaux, et non au régime général, dont le déficit s'accroît. L'analyse démontre que l'excédent dégagé par la sphère sociale dans son ensemble demeure en « trompe-l'œil », car il reste subordonné à la contribution positive au solde de la sphère sociale de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), qui atteint désormais 0,7 point de PIB – je rappelle que cet excédent a vocation à s'éteindre à long terme.

J'en viens à l'analyse des évolutions constatées pour l'État en comptabilité budgétaire, qui constituent le cœur du projet de loi de règlement. Cette analyse confirme que le Gouvernement n'a pas su mettre à profit deux années de croissance relativement forte pour assainir les finances publiques.

Le déficit budgétaire de l'État se dégrade de 16,7 milliards d'euros entre 2018 et 2019, passant de 76 milliards d'euros à 92,7 milliards d'euros. Je l'avais dit lors du centenaire de la direction du budget, célébré l'an passé : près de 100 milliards d'euros de déficit, 100 % d'endettement, 1 000 milliards de prélèvements obligatoires, bon anniversaire !

Le Gouvernement explique cet écart par des facteurs transitoires, comme la transformation du CICE en allégement de charges et la mise en place du prélèvement à la source, qui a conduit à la perception de l'impôt sur le revenu pendant onze mois au lieu de douze. Mais cette explication ne justifie pas l'absence de correction structurelle qui caractérise la gestion budgétaire actuelle.

Combiné au coût de l'augmentation de la prime d'activité décidée à la suite des manifestations des « gilets jaunes », le déficit aurait pu se dégrader encore plus sans l'augmentation des recettes fiscales nettes, hors mesures de périmètre, résultant de la croissance.

Pour être positif, cependant, je décernerai comme l'an dernier un satisfecit pour certains aspects de l'exécution budgétaire : aucun décret d'avance n'a été pris en cours d'année 2019 et la réserve de précaution a été limitée à 3 %, hors dépenses de personnel, alors que sous la précédente majorité, ces décrets se chiffraient en milliards d'euros et la réserve de précaution atteignait jusqu'à 8%. Les ouvertures de crédits ont donc eu lieu dans une loi de finances rectificative limitée aux mesures de fin de gestion, comme cela doit être de règle.

Il faut tout de même souligner l'écart important entre le déficit prévu en loi de finances initiale, de 107,7 milliards d'euros, et le déficit constaté en exécution, de 92,7 milliards d'euros. Il vaut certes mieux avoir de bonnes surprises que de mauvaises, mais il est difficile de comprendre comment les prévisions peuvent être si différentes de l'exécution, alors même que l'année 2019, elle, n'a pas été marquée par une crise majeure.

Pour autant, le déficit s'aggrave par rapport à 2018 du fait de la diminution des recettes fiscales nettes. Elles reculent effectivement dans une proportion que l'on n'avait pas connue dans les années récentes, du fait de mesures de transfert et de périmètre entre l'État et la Sécurité sociale, notamment sur la TVA en compensation des allégements de cotisations sociales remplaçant le CICE.

La croissance spontanée des recettes fiscales nettes est de 8,8 milliards d'euros, en lien avec une élasticité d'environ 1 et une croissance de 1,5 % en 2019. En 2018, une croissance et une élasticité plus élevées avaient causé une croissance spontanée presque deux fois plus forte, de 16,3 milliards d'euros.

L'impôt sur les sociétés net est très dynamique en 2019 et progresse de 6,1 milliards d'euros. Sa croissance spontanée est de 2,6 milliards d'euros, soit une augmentation de 9,5 %. Les mesures nouvelles ont un effet à la hausse encore plus important de 3,5 milliards d'euros.

S'agissant des autres impôts, j'ai déjà expliqué pourquoi l'impôt sur le revenu comme la TVA diminuent, le premier à cause du prélèvement à la source, la seconde en raison du transfert aux administrations de sécurité sociale. La TVA, qui était autrefois un impôt d'État, se morcelle peu à peu entre plusieurs attributaires. L'accroissement de la part de la sécurité sociale, qui s'ajoute à la création en 2018 d'une part destinée aux régions, réduit la part de l'État à moins de 74 % en 2020. Cette tendance devrait s'accentuer en 2021 si la

réforme issue de la suppression de la taxe d'habitation se poursuit, avec l'affectation d'une part de TVA aux départements et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

De même, la part de l'État dans le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) diminue avec la hausse des fractions attribuées au compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique » et à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf).

Les recettes non fiscales sont stables à un niveau de 14 milliards d'euros. Elles sont toutefois marquées par une diminution de 1,5 milliard d'euros des produits du domaine de l'État, liée à la suppression des loyers budgétaires des ministères civils, compensée par une légère hausse des autres recettes non fiscales.

Les dépenses, de leur côté, sur le périmètre du budget général et hors remboursements et dégrèvements, augmentent de 6,3 milliards d'euros, soit de 1,9 %, par rapport à 2018. À champ constant, l'augmentation est même de 2,2 %, soit 1,1 % hors inflation. C'est bien davantage qu'en 2018, où elles avaient augmenté de 1,1 % alors que l'inflation s'établissait à 1,8 %.

Le montant des crédits consommés dans le budget général, hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements, est de 299,3 milliards d'euros, supérieur de 1,5 milliard d'euros au montant des crédits prévus en loi de finances initiale : on peut donc parler de budgétisation sincère, dans l'ensemble.

Le coût plus élevé que prévu de la prime d'activité explique la surconsommation de crédits sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». S'agissant de la mission « Cohésion des territoires », un surcoût de plus de 600 millions d'euros est dû au report de la réforme des aides personnelles au logement, qui devait permettre d'ajuster en temps réel leur montant aux variations de revenu des bénéficiaires, et donc de les diminuer plus vite en cas d'augmentation des ressources.

À l'inverse, la mission « Recherche et enseignement supérieur » connaît la plus forte sous-consommation, ayant fait l'objet d'une annulation de crédits principalement mis en réserve. La sous-consommation des crédits de la mission « Action et transformation publiques » est liée à la mise en œuvre plus lente qu'elle n'était prévue des projets de transformation – c'est un euphémisme.

S'agissant de la masse salariale de l'État et de ses opérateurs, elle devait faire l'objet d'une « maîtrise stricte » selon la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022. En fait, les dépenses de personnel – hors contribution au CAS « Pensions » et hors budgets annexes – s'élèvent à 88,7 milliards d'euros en 2019, soit une hausse de 1,6 % à champ constant...

Ces mesures font augmenter la masse salariale malgré la diminution des effectifs. Le schéma d'emploi réalisé en 2019 est de - 3 601 équivalents temps plein (ETP), dépassant l'objectif de - 1 571 ETP fixé en loi de finances initiale. Les suppressions additionnelles portent surtout sur le ministère de l'éducation nationale, en raison de la forte diminution du nombre d'enseignants contractuels et stagiaires, aussi bien dans le premier degré que dans le second. Le ministère de l'éducation nationale, le ministère de l'action et des comptes publics

et celui de la transition écologique et solidaire concentrent près de 80 % des réductions nettes d'emplois.

Les ministères qui augmentent leurs emplois sont surtout ceux de la justice et de l'intérieur, ainsi que celui des armées, poursuivant en 2019 les politiques de recrutement menées en 2018 – un peu moins toutefois que prévu en 2019 pour le ministère de la justice.

La charge de la dette a été en 2019 de 39,1 milliards d'euros, en diminution de 1,4 milliard d'euros par rapport à 2018, car les taux d'intérêt diminuent. Malgré la hausse continue de la dette de l'Etat, qui augmente de 65 milliards d'euros en 2019, la baisse persistante des taux réduit le coût des nouvelles émissions, notamment en remplacement d'émissions anciennes dont le taux était plus élevé. La baisse de la charge d'indexation, liée à une inflation moindre qu'en 2018, produit un effet sur la totalité de l'encours des titres indexés. Nous payons quand même 40 milliards d'intérêts, ce n'est pas rien...

Le résultat comptable de l'État, c'est-à-dire le solde entre les produits régaliens et les charges nettes mesurés en comptabilité générale, s'établit donc à 84,6 milliards d'euros en 2019, contre seulement 51,7 milliards d'euros un an plus tôt.

La situation nette de l'État, soit la différence entre son actif et son passif, s'établit à - 1 369,9 milliards d'euros à la fin 2019, contre - 1 294,9 milliards d'euros un an plus tôt, soit une dégradation de 75 milliards d'euros. Plus que le niveau, qui est structurellement négatif, c'est l'évolution, qui est de - 812,5 milliards d'euros depuis 2008, qui traduit un appauvrissement progressif de l'État. La situation nette représente aujourd'hui 4,5 années de produits fiscaux, contre deux années seulement en 2006.

Ce tableau n'est guère réjouissant : si l'exécution de la loi de finances est sincère, ce n'est pas parce que le Gouvernement a déployé de grands efforts depuis deux ans, mais parce que la loi de finances initiale manquait d'ambition, comme nous l'avions regretté lorsque nous l'avions examinée. Comment en féliciter le Gouvernement ? Ce serait comme congratuler un élève auquel on avait fixé comme objectif d'atteindre seulement la moyenne... La dette et le déficit continuent de s'accumuler, nous empruntons toujours plus pour rembourser nos dettes, le renouvellement de dettes antérieures représente même la moitié de notre besoin de financement : nous sommes comme le sapeur Camember, à faire des trous pour reboucher d'autres trous....

Voilà quelle était la situation de l'État, après la crise des « gilets jaunes » et à la veille de la crise sanitaire : nous aurions préféré qu'il dispose de marges de manœuvre plus importantes et cela aurait été possible si le Gouvernement s'était montré plus vertueux.

Pour autant, comme chaque année, même si les choix du Gouvernement ne sont pas ceux que nous aurions faits et que nous regrettons que l'on n'ait pas redressé les comptes publics pendant que cela était encore possible, la loi de règlement est un exercice de constatation. L'autorisation parlementaire a plutôt été respectée, même si nous déplorons les choix initiaux. En conséquence, je m'en remets à la sagesse de la commission pour déterminer notre position.

M. Jean-François Husson, président. – Merci pour ces propos imagés, même s'ils n'étaient pas vraiment euphorisants !

M. Yvon Collin. – Je remercie le rapporteur général pour son exposé ciselé et percutant.

En ce qui concerne le budget de l'aide publique au développement, dont je suis le rapporteur spécial avec Jean-Claude Requier, l'exercice 2019 a été marqué par une forte progression des dons accordés par l'Agence française de développement (AFD) : 1,5 milliard d'euros de dons ont été engagés et 360 millions d'euros de crédits de paiement ont été versés. Ces chiffres s'inscrivent dans le cadre de l'objectif présidentiel d'atteindre 0,55 % du revenu national brut (RNB) dédié à l'aide publique au développement d'ici à 2022.

La commission a eu l'occasion de débattre du pilotage de l'AFD la semaine dernière. L'enquête de la Cour des comptes sur les opérateurs du ministère des affaires étrangères a mis en évidence les difficultés de la relation entre l'agence et sa tutelle. Je partage pleinement l'analyse selon laquelle il faut renforcer le contrôle de l'utilisation des crédits de cet organisme. Néanmoins, la progression des indicateurs montre que l'AFD est un opérateur pivot de l'aide au développement et qu'elle contribue très largement au rayonnement et à l'influence de la France à l'étranger.

M. Roger Karoutchi. – Je ne suis pas d'accord avec Yvon Collin sur le rôle de l'AFD, mais ce n'est pas le sujet qui nous occupe aujourd'hui.

Monsieur le rapporteur général, après avoir écouté votre propos, j'ai le sentiment que nous entendons la même chose depuis plusieurs années – la seule différence porte sur la sincérité des comptes.

La loi de règlement, c'est un constat, et on ne peut changer les réalités. Mais on ne peut pas continuer de demander au Parlement de constater que nous sommes dans une situation catastrophique, que l'État et le Gouvernement n'ont pas fait d'efforts...

On avait imaginé un temps d'imposer une règle d'or, mais cela ne s'est pas fait. Nous avons voté contre le budget, nous allons peut-être rejeter ce projet de loi de règlement. Mais ne serait-il pas possible d'interpeller la Cour des comptes ? J'insiste, nous ne pouvons pas nous contenter d'avoir, année après année, un débat théorique. Le Gouvernement se fiche que nous rejetons ce texte, car il a, sur bien des sujets, une attitude très décontractée à l'égard du Parlement. Nous faisons toujours les mêmes réserves sur la dépense publique et sur le manque de volontarisme budgétaire du Gouvernement, et rien ne change. Les beaux diagrammes de Bercy, ça suffit ! Je le rappelle, le Parlement a été créé pour autoriser l'impôt ; or, nous faisons chaque année le même constat pénible, sans réussir à imposer quoi que ce soit au Gouvernement.

M. Vincent Delahaye. – Je partage les propos du rapporteur général et de Roger Karoutchi. En matière budgétaire, on se dit toujours qu'il faudrait consacrer davantage de temps à ce qui s'est réellement passé, pour mieux préparer l'avenir. L'an dernier, l'Assemblée nationale a beaucoup communiqué autour du Printemps de l'évaluation – je ne sais pas ce qu'il en est sorti.

La situation, pourtant hyper dégradée, de 2019 nous ferait presque rêver aujourd'hui. Les chiffres actuels nous donnent le vertige. Pourtant, le ministre de l'action et des comptes publics nous dit que la situation est sous contrôle. Je n'ose imaginer où nous en serions si elle ne l'était pas... On ne profite jamais des périodes *a priori* plus favorables pour

« serrer la vis » et constituer quelques réserves, afin de pouvoir réagir dans les périodes difficiles.

Les pays les moins endettés seront ceux pour lesquels le coût budgétaire, financier et humain de la crise du confinement sera le moins élevé.

Roger Karoutchi évoquait la Cour des comptes. Je ne pense pas que le nouveau Premier président de la Cour, dont on a vu l'action quand il était ministre, soit le bon interlocuteur. Je l'ai entendu dire qu'il fallait sortir de la logique « austéritaire » : encore faudrait-il qu'il nous précise en quoi celle-ci consiste et quand elle a été mise en œuvre dans notre pays... Ce type de discours est catastrophique pour une institution qui doit veiller à la dépense publique. Il n'y a plus de garde-fou !

Actuellement, plus on s'endette, moins cela nous coûte. On se dit que l'argent est quasiment gratuit et que tout va bien. Mais nous allons foncer dans le mur de la dette ! Cette attitude est tout à fait irresponsable.

Les niches fiscales représentent environ 100 milliards d'euros. On ne cesse d'en proposer de nouvelles. Je suis pour la suppression d'un certain nombre d'entre elles, car elles sont maintenues *ad vitam aeternam* et pratiquement jamais évaluées.

Je suis inquiet de voir les milliards d'euros valser. La nouvelle norme, c'est le milliard ; à 100 millions d'euros, on joue « petits bras ».

Nous avons très peu investi en 2019, et nous ne maîtrisons pas la masse salariale, qui représente 40 % des dépenses de l'État. Il faut faire davantage d'efforts en la matière.

On peut effectivement accorder au Gouvernement un satisfecit sur la sincérité du budget et l'absence de décret d'avance. Mais pratiquement aucun effort n'a été fait, et nous allons le payer assez rapidement.

M. Jérôme Bascher. – Le budget a été exécuté selon la loi de finances, mais j'ai des doutes sur le schéma d'emplois. En la matière, la loi de finances initiale (LFI) a-t-elle été respectée ?

M. Éric Bocquet. – Il est surréaliste de parler du désendettement dans le contexte actuel... C'est l'histoire qui s'accélère !

La dette va devenir le sujet principal. Quelle est aujourd'hui la notation de la France, alors que nous nous apprêtons à emprunter des dizaines de milliards d'euros ? Les principales agences de notation – Moody's, Fitch, Standard & Poor's – classent encore la France dans la catégorie « qualité haute ». À quel taux allons-nous emprunter ?

Cette nuit, j'ai rêvé qu'Albéric de Montgolfier était nommé à Bercy en vertu d'une décision disruptive du Président de la République. Quelles seraient, monsieur le rapporteur général, les trois premières décisions à prendre pour s'attaquer à la dette et améliorer la situation économique du pays ?

Je partage le sentiment de dépossession exprimé par Roger Karoutchi. Nous sommes dirigés par les marchés financiers, les agences de notation et Bercy. Nous devrions avoir sur ce point un débat avec l'ensemble de nos concitoyens.

M. Thierry Carcenac. – Mon groupe n'avait pas voté la loi de finances initiale et nous prenons ce projet de loi pour ce qu'il est : une constatation de la situation. Il faudrait réfléchir à l'endettement de la France. Comment pourrions-nous nous en sortir ?

Un quart de la TVA – un tiers à terme – disparaît du budget de l'État pour être versé à la sécurité sociale ; les recettes de l'impôt sur les sociétés, et peut-être celles de l'impôt sur le revenu, diminuent. Cela soulève des questions en termes de réalisation et de dépenses.

La mission « Action et transformation publiques », dont je suis le rapporteur spécial avec Claude Nougein, est d'une inefficacité flagrante, alors que nous devrions nous interroger sur le repositionnement de nos services publics et l'organisation territoriale de certains d'entre eux.

Les recommandations de la Cour des comptes ne sont pas au niveau des enjeux auxquels nous allons être confrontés. Il faudrait peut-être s'interroger sur les missions de cette institution.

M. Marc Laménie. – Je remercie le rapporteur général. Dans le document très pédagogique qui nous a été fourni, à la page 14, on constate que le solde des administrations de sécurité sociale est de + 14,1 milliards d'euros en 2019, alors qu'on parle du déficit du budget de la sécurité sociale. À la page 30 figure l'évolution de la situation nette de l'État entre 2008 et 2019 : on passe de - 557 milliards à - 1 369 milliards d'euros. Quelle est l'explication de cette évolution ?

M. Jean Bizet. – Le constat est alarmant. Parmi les États membres, la France apparaît comme un élève qui pourrait très largement mieux faire au vu de ses potentialités. À moyen terme, il en va de la solidité et de la pérennité de l'euro. S'il y avait demain un euro à plusieurs vitesses, il ne faudrait pas que la France soit dans la strate dit « des pays du sud ». Alors que notre pays va bientôt présider le Conseil de l'Union, en 2022, je rebondis sur la proposition de Roger Karoutchi : il serait intéressant d'imaginer une forme de règle d'or. Le Sénat ne pourrait-il pas exiger du Gouvernement la mise en place d'une telle règle ?

Nous avons emprunté collectivement une enveloppe de 750 milliards d'euros : ce serait le moment de mettre une clef de sécurité.

Je réclame depuis longtemps une union des marchés de capitaux. Hier, lors de la réunion de notre commission, Jean-François Rapin a souligné l'importance de reparler de l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité, dont nous avions, à la commission des affaires européennes, trop timidement souligné l'intérêt. Nous devons rassurer nos partenaires.

M. Julien Bargeron. – Éric Bocquet se demandait quelles seraient les trois décisions prises par Albéric de Montgolfier s'il était nommé ministre du budget : je crains que ce ne soit la suppression du jour de carence pour les fonctionnaires, celle des 35 heures dans la fonction publique et les redondances entre l'État et les collectivités locales. Avec cela, je ne suis pas certain que l'on ferait les économies nécessaires...

J'entends qu'il faut « serrer la vis », faire des efforts, réduire la dette et le déficit, mais les amendements qui sont ensuite présentés font généralement plutôt dans la dépense créative ! Dans quels domaines faire des économies ? La défense – non, car c'est compliqué

d'un point de vue géopolitique –, l'éducation – non, car elle est nécessaire et les inégalités ne doivent pas s'accroître –, la santé – n'en parlons pas dans le contexte actuel de crise –, la police – les conditions sont déjà difficiles pour les forces de l'ordre –, les affaires étrangères – elles ont déjà été largement rognées –, etc. ? Il est toujours difficile de dire où l'on va tailler dans les effectifs de la fonction publique.

Je suis d'accord avec Vincent Delahaye et Roger Karoutchi : nous ne nous penchons pas assez sur l'exécution. Il faudrait peut-être proposer une révision de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Le Président de la République a dit qu'il fallait se réinventer : que le Sénat fasse des propositions en la matière, notamment sur le rôle de la Cour des comptes. Le Premier président a évoqué la qualité de la dépense publique.

Il faut peut-être aussi aller au terme de la réflexion sur la décentralisation. Assumons de dire qu'il faut transférer des blocs de compétence, pour moins de redondances. Je pense à des compétences très partagées – tourisme, développement économique, santé.

M. Pascal Savoldelli. – Il faudrait que les parlementaires connaissent le niveau réel des taux, et leur impact. L'État emprunte à des taux négatifs, ce qui lui permet de « constituer des matelas ». Nos concitoyens, nos chefs d'entreprise, eux, n'ont pas cette possibilité.

La dette publique, c'est une manière d'être de l'État – il ne s'agit pas d'une question technique. Le déficit se dégrade de 16,7 milliards d'euros, mais il ne faut pas oublier que le CICE a coûté 20 milliards d'euros et que des allégements de charge ont été faits pour le même montant, soit 40 milliards d'euros. Nous devrions créer un collectif de travail pluridisciplinaire, reflétant toutes les tendances politiques, pour travailler sur les mécanismes de la dette privée et de la dette publique.

Mme Nathalie Goulet. – Je suis rapporteur spécial de la mission « Engagements financiers de l'État », c'est-à-dire de la dette publique. Je partage la quasi-totalité des observations qui ont été faites – je pense notamment à l'inexistence du contrôle budgétaire, par exemple sur les promesses de reprise de dettes comme celles de l'hôpital et de la SNCF.

Il faut rendre plus efficaces les contrôles de la Cour des comptes, et lui donner des pouvoirs de sanction.

Nous ne pourrons pas continuer à examiner le budget des engagements financiers en quelques minutes comme nous le faisions les années précédentes. Il faut que nos concitoyens prennent conscience du problème.

Je veux aussi évoquer l'absence de réponse des administrations : nous avons demandé plusieurs fois des évaluations du coût de la dette en fonction de l'augmentation des taux d'intérêt, sans jamais rien obtenir. Il faudrait pouvoir débattre de ce sujet majeur.

M. Patrice Joly. – Je suis chargé du contrôle budgétaire de la contribution de la France au budget de l'Union européenne, qui est de l'ordre de 21 milliards d'euros. On constate une sous-exécution, ce qui a pour conséquence de ne pas produire l'impact économique que l'on serait en droit d'attendre de cette contribution.

Les restes à liquider, c'est-à-dire les dépenses engagées mais pas versées, représentent 298 milliards d'euros, soit un an et demi de budget de l'Union européenne, et

60 % de ce montant concerne la politique de cohésion. Imaginez les enjeux en termes de redistribution territoriale...

S'agissant de la politique budgétaire, le constat est alarmant. Au-delà de la sincérité des comptes, on ne peut que relever un accroissement des inégalités au cours de ces dernières années, ce qui n'est pas acceptable.

La politique de relance risque de servir davantage certaines catégories sociales et certains territoires que d'autres. En effet, l'une des mesures majeures est le chômage partiel : or, dans les territoires ruraux, il y a beaucoup d'indépendants, qui n'en ont pas bénéficié. De même, le soutien au capital des sociétés ne bénéficie pas aux territoires les plus périphériques. J'ai demandé, à l'occasion d'une question au Gouvernement, une évaluation sur les impacts en termes de redistribution territoriale, et donc sociale, de la mise en place de ces mesures de soutien.

Mme Christine Lavarde. – Dans le programme national de réforme de 2019, le Gouvernement a indiqué qu'il poursuivrait la baisse du nombre d'emplois publics grâce à Action publique 2022. À la même époque, la Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques (iFRAP) a montré que la baisse annoncée de 4 100 ETP s'accompagnait d'une augmentation du plafond d'emploi cumulé de l'État et de ses opérateurs de 1 332 postes entre 2018 et 2019. Un certain nombre de postes sortaient aussi du giron des emplois publics par la transformation de certains opérateurs. Pourrait-on disposer d'une photographie réelle de l'évolution des emplois, en prenant en compte les effets de l'évolution du périmètre d'action de l'État ?

M. Jean-Marc Gabouty. – Les amendes de police et de radars, c'est-à-dire des recettes aléatoires, permettent de financer des dépenses structurelles, notamment l'Afif. Ce système ne fonctionne pas et doit être corrigé, ce qui rend sa prévision ubuesque depuis trois ans.

J'irai dans le même sens que Julien Bargeton : nous devons réinventer la manière d'administrer le pays. Nous n'y arriverons pas uniquement avec des rabots ou des rajouts. Il faut davantage de décentralisation. La comptabilité publique, au niveau de l'État, reste une comptabilité d'épicerie : on enregistre les recettes et les dépenses en fonction des encaissements et des décaissements. Si l'on veut améliorer le solde budgétaire, on fait un acompte d'impôt sur les sociétés payable au mois de décembre.

Par ailleurs, il faudrait mettre un frein à l'inflation réglementaire et normative. Cette semaine, un préfet présentait le guide des nouveaux maires élus, un document de 15 centimètres d'épaisseur ! Autre exemple : pourquoi, à budget constant, l'appareil sanitaire allemand est-il plus performant que le nôtre ? Parce que, dans le secteur hospitalier, l'administration pèse beaucoup plus lourd en France qu'en Allemagne.

M. Sébastien Meurant. – En France, dans de multiples domaines, on considère que lorsqu'il y a un problème c'est parce qu'il n'y a pas assez de moyens. Le Grand Paris en est un bel exemple ! On crée des taxes ou des impôts supplémentaires, sans se demander pourquoi le budget des projets dérive.

Pour la mission « Immigration, asile et intégration », je répète depuis deux ans que nous votons des prévisions fausses, ce qui conduit à une sur-exécution des dépenses.

L'exécution devrait être davantage contrôlée. Le Parlement devrait avoir plus de poids face à l'administration et au Gouvernement, pour qu'il y ait un véritable équilibre des pouvoirs.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Voici mes réponses regroupées en quelques thèmes.

La loi de règlement, c'est simplement constater si le train est arrivé à l'heure. Nous n'avons, dès lors, pas vraiment de possibilité d'amender le texte sur le fond. La sincérité n'est pas très difficile à atteindre si l'engagement initial n'est pas ambitieux, ce qui est le cas. D'autres débats peuvent être plus intéressants, comme celui sur l'orientation des finances publiques, qui permet de porter une vision pluriannuelle. Le Gouvernement voudrait nous réduire à une Cour des comptes *bis* ; je ne m'y résous pas. D'ailleurs, il ne me semble pas que le Printemps de l'évaluation, à l'Assemblée nationale, ait révolutionné les choses.

La vision pluriannuelle dépasse le cadre du ministre du budget : c'est une question d'ambition politique. La règle d'or ne vaut que si elle est portée politiquement. L'Allemagne en a une depuis l'après-guerre, ce qui ne l'empêche pas d'y déroger si nécessaire. Il faut réfléchir aux missions de l'État, et des pistes ont été évoquées : décentralisation, suppression des doublons et de la suradministration. Par exemple, le texte d'application sur la TVA à 5,5 % – une disposition votée en avril ! – pour les tenues de protection n'est toujours pas paru ! Qui dirige dans ce pays ? Il y a trop de monde dans la haute fonction publique pour bloquer la prise des mesures...

Sur les schémas d'emploi, il y a eu - 3 601 ETP en exécution, contre une prévision de - 1 571 : la différence s'explique essentiellement par l'éducation nationale. Sur les opérateurs, l'exécution a été de - 2 570 ETP, contre une prévision de - 2 593 ETP ; ce sont notamment les opérateurs du ministère du travail qui étaient concernés.

Sur la dette, je ne sais plus quoi faire ! On va emprunter 340 milliards d'euros cette année, et personne ne semble s'affoler... Le niveau des taux d'intérêt a un effet anesthésiant. La France est classée en « qualité haute », mais elle n'est plus notée AAA. Cela ne signifie pas grand-chose, car les marchés savent que notre pays a une épargne accumulée qui est la garantie de sa dette. C'est la raison pour laquelle on continue à nous prêter de l'argent, alors même que nous ne maîtrisons pas nos comptes.

La richesse de l'État se dégrade très fortement. Il faut quatre ans pour couvrir la situation nette contre deux auparavant.

C'est non pas la sincérité des comptes qui pose problème mais le manque d'ambition, avec une situation en 2019 qui s'apparente à un « handicap au départ » à la veille d'une crise que l'on n'avait pas envisagée. Si l'Allemagne peut engager 130 milliards d'euros de dépenses, consacrer 9 milliards d'euros au véhicule à hydrogène, s'engager tout de suite dans la transition énergétique, assurer la compétitivité de son industrie de demain, c'est parce qu'elle a des marges de manœuvre que nous n'avons pas. L'exécution 2019 en est la traduction : nous n'avons pas profité d'années relativement favorables pour redresser nos comptes publics. C'est ce que nous payons aujourd'hui et ce qui nous handicaperà demain pour la reprise.

La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019. En conséquence, elle décide de proposer au Sénat de ne pas adopter chacun des articles du projet de loi.

- 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 (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 12 h 30.

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

Mardi 16 juin 2020

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Nomination de rapporteurs

M. Philippe Bas, président. – Je salue nos collègues présents ce matin, ainsi que ceux qui sont reliés à nous par visioconférence.

Nous devons tout d'abord désigner le rapporteur sur le projet de loi organisant la fin de l'état d'urgence sanitaire. En tant que rapporteur des deux précédents projets de loi relatifs à l'état d'urgence sanitaire, il me paraît difficile d'échapper à une nouvelle désignation.

Y a-t-il des objections ?

La commission désigne M. Philippe Bas rapporteur sur le projet de loi n° 3077 (A.N., XV^e lég.) organisant la fin de l'état d'urgence sanitaire, sous réserve de sa transmission.

M. Philippe Bas, président. – Nous devons également désigner un rapporteur sur la recevabilité d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête. C'est traditionnellement le président de la commission qui est désigné.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il en a toujours été ainsi.

La commission désigne M. Philippe Bas rapporteur sur la recevabilité de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19, sous réserve de son dépôt.

Questions diverses

M. Philippe Bas, président. – Compte tenu de l'actualité et des tensions apparues depuis une dizaine de jours sur les modalités d'intervention de la police et de la gendarmerie, je vous propose de créer une mission d'information. Celle-ci nous permettrait, sans prendre part aux polémiques, de procéder à un examen approfondi des modalités techniques d'intervention de la police et de la gendarmerie et de leurs moyens matériels. Cette mission d'information, dont les travaux démarreraient dès les prochains jours pour s'achever en juillet ou en septembre, serait animée par deux co-rapporteurs, issus l'un de la majorité et l'autre de la minorité. Nous pourrons notamment nous appuyer sur le rapport de la commission d'enquête de 2018 relative à l'état des forces de sécurité intérieure, dont le rapporteur était notre collègue François Grosdidier, et faire un point d'étape sur la mise en œuvre de ses

recommandations. Seriez-vous d'accord pour mettre en place une telle mission d'information ?

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Créer une mission d'information sur ce sujet qui mérite un examen responsable et lucide est une excellente idée. Mais qui en sera le président ? Cela sera-t-il vous ? Je suis perplexe lorsque je constate que la pratique du Sénat est contraire à la coutume. Or la coutume est créatrice de droit ! La coutume prévoit en effet que la présidence d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information est attribuée à la majorité, et le rapport à l'opposition – ou l'inverse lorsque l'initiative en revient à l'opposition. C'est ainsi que procède l'Assemblée nationale, y compris dans des contextes assez osés : la commission d'enquête sur la crise du Covid-19 a pour présidente Brigitte Bourguignon et pour rapporteur Éric Ciotti, que l'on ne saurait soupçonner de complaisance avec qui que ce soit. Mais, au Sénat, cela ne semble pas fonctionner ainsi, à l'exception toutefois de la commission d'enquête sur l'affaire Benalla, qui avait deux co-rapporteurs, mais que vous présidiez déjà. J'ai donc peu d'espoir que vous envisagiez de confier la présidence de cette mission d'information à un représentant de l'opposition sénatoriale. Cela pose problème, car ces instances sont chargées de contrôler les politiques publiques et leurs conclusions perdent de leur puissance. Je suis donc en désaccord avec cette évolution qui semble se confirmer. Qu'en sera-t-il pour la commission d'enquête sénatoriale sur la gestion de l'épidémie de Covid-19 ? Nous avons déjà vu ce qui s'était passé dans le cadre de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la bioéthique.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je souhaitais évoquer deux sujets, dont le premier a été abordé à juste titre par Marie-Pierre de la Gontrie. Nos rapports personnels sont excellents et la bonne atmosphère qui règne au sein de notre commission est précieuse. Mais force est de constater que vous avez déjà été rapporteur de quatre, cinq, voire six textes depuis le début de l'année ! Et vous avez de nouveau été désigné rapporteur du projet de loi organisant la fin de l'état d'urgence sanitaire. Cela fait beaucoup – je le dis cordialement. Nous sommes 40 membres de la commission, qui pouvons tous être rapporteurs sur ces sujets, même si je ne conteste pas, que, pour certains textes – lois mémorielles, lois constitutionnelles, *etc.* –, il est juste que le président de la commission en soit le rapporteur.

Cette mission d'information portera-t-elle sur les questions de déontologie de la police et de la gendarmerie ? Nous avons eu raison de dire notre soutien aux forces de l'ordre, mais aussi d'exiger que les éventuelles dérives soient sanctionnées. Portera-t-elle également sur les pratiques des forces de l'ordre ? Le ministre de l'intérieur a interdit un geste, puis l'a réhabilité : quelle violence légitime est-il licite de mettre en œuvre dans telle ou telle situation ? Portera-t-elle, enfin, sur les moyens – en personnel, en matériel – dont les forces de l'ordre disposent pour assumer leurs missions ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Je reconnaiss volontiers que nos conditions de travail actuelles peuvent biaiser la répartition des tâches. Toutefois, depuis mon arrivée au Sénat en 2004 – j'ai épuisé trois présidents de commission des lois ! –, je constate une dégradation du fonctionnement démocratique de cette commission. Non seulement dans la répartition des responsabilités, mais aussi dans la diversité des sujets qui sont traités. Si l'on souhaite que notre institution soit dynamique et qu'elle soit une force de proposition, voire d'opposition dans certaines circonstances, il faut remettre ce sujet sur la table. Je partage donc les propos de mes collègues.

M. Jean-Yves Leconte. – Je partage également beaucoup de ce qui vient d'être dit.

La question du management et des moyens des forces de police mérite d'être étudiée par notre commission. Mais les questions de pacte républicain, de communautarisme et de laïcité constituent l'autre volet de nos préoccupations depuis une dizaine de jours. Or notre groupe de travail sur la laïcité, dont je suis co-rapporteur, est au point mort depuis le mois de février. Si l'on en fait trop, on ne fait rien. Monsieur le président, je vous invite, en votre qualité de président de cette mission d'information, à mener ses travaux à terme. Car ce sujet est aussi au cœur de l'actualité.

M. Philippe Bas, président. – Les missions d'information de notre commission n'ont jamais de président : nous désignons simplement des rapporteurs pour réaliser un travail dans le cadre de la commission des lois. Ne confondons pas commission d'enquête et mission d'information d'une commission permanente : ce n'est pas la même chose. Cet usage, qui s'est forgé longtemps avant moi, est commun à toutes les commissions permanentes du Sénat. Ne nous posons pas des questions qui ne se posent pas.

Pierre-Yves Collombat a été bref et n'a donc pas donné beaucoup d'illustrations pour donner une consistance objective à son propos. Si vous pensez, cher collègue, qu'il y a une dégradation des conditions de fonctionnement démocratique de notre commission, il faut me le dire ! Je vais vous faire parvenir la répartition des rapports et vous verrez qu'elle tient compte, autant que possible, de la représentation de chacun des groupes. Mais il existe une difficulté sur laquelle nous pouvons buter : le risque que le rapporteur soit mis en minorité au moment de l'adoption de son rapport. En démocratie, il y a une majorité et une opposition, il faut en tenir compte. Je serai transparent sur la comptabilité des rapports et m'engage à vous fournir des éléments chiffrés au cours d'une prochaine réunion de notre commission.

Je trouve moi-même que j'ai présenté beaucoup de rapports ces temps-ci et, croyez-moi, j'aspire à en faire moins. Mais rappelez-vous : nous avons été saisis au pied levé du projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 qui a instauré l'état d'urgence sanitaire. Ensuite, quel était le rapporteur le plus à même d'examiner le projet de loi prorogeant l'état d'urgence et complétant ses dispositions ? Celui qui s'était déjà plongé dans la matière. Et j'y retourne donc une troisième fois, sur le projet de loi organisant la fin de l'état d'urgence sanitaire, pour les mêmes raisons. Ce n'est pas faute d'avoir eu envie de confier le dossier à d'autres, mais cette solution s'est imposée à moi comme à la commission.

Le groupe de travail sur la laïcité a été suspendu en raison de la situation sanitaire, comme beaucoup de nos travaux. Mais, monsieur Leconte, vous êtes un rapporteur libre, indépendant et non aligné : provoquez de nouvelles auditions, maintenant que nous pouvons reprendre une activité normale ! Il est en effet temps de reprendre les travaux de cette mission à laquelle j'attache beaucoup d'importance.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je reconnais bien volontiers le caractère très particulier de la situation actuelle : on fait comme on peut ! Mais ne confondons pas la prise de décision, qui est naturellement prise à la majorité, avec les réflexions et les investigations. Quand vous appartenez à un groupe qui n'a pas vocation à être majoritaire, vous regardez, de plus en plus, passer les trains, et c'est de moins en moins amusant. Certains propos et analyses des minorités politiques méritent d'être pris en considération. De tout ce que j'ai proposé dans nos réunions de bureau de la commission, rien n'a été retenu. Certes, j'appartiens à la minorité de la minorité, mais ce n'est pas une raison pour jouer éternellement le rôle de spectateur.

M. Philippe Bas, président. – Vous êtes loin de n'être qu'un simple spectateur de notre commission : vous en êtes l'un des membres les plus assidus, vous vous exprimez longuement à chaque réunion de notre commission, vous êtes rapporteur d'un important avis budgétaire, membre de notre mission sur la laïcité et co-rapporteur de la mission de suivi et de contrôle des mesures liées à l'épidémie de Covid-19. Vous travaillez beaucoup, vous exprimez votre sensibilité et vous faites partager vos opinions à la commission des lois. Vous êtes donc loin d'être un sénateur marginalisé dans le travail du Sénat, et permettez-moi de vous en rendre hommage. Je suis d'ailleurs, comme nos collègues, régulièrement intéressé par les débats que vous provoquez au sein de notre commission.

M. Jean-Pierre Sueur. – Vous n'avez pas répondu à ma question sur le champ exact de la mission d'information. Traitera-t-elle de déontologie, de pratiques, de moyens ?

M. Philippe Bas, président. – Les deux.

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est donc très vaste !

M. Philippe Bas, président. – Il s'agira d'examiner les modalités d'intervention – et donc la déontologie – et les moyens d'action des forces de l'ordre – sans lesquels leurs missions ne pourraient être remplies.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il va falloir du temps !

M. Philippe Bas, président. – Les deux rapporteurs dont je vais vous proposer les noms vont élaborer un calendrier de travail. Néanmoins, il faudrait aller suffisamment vite, car beaucoup de travaux ont déjà traité de ces questions. Le Sénat ne peut pas être absent de cette actualité.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'en conviens. Mais nous pourrions désigner ces rapporteurs la semaine prochaine.

M. Philippe Bas, président. – Non, il faut commencer très rapidement.

M. Dany Wattebled. – Membre d'un groupe minoritaire, je n'ai jamais eu le sentiment d'être bâillonné : à chaque fois que je suis intervenu, j'ai eu la parole ; de nombreuses décisions ont évolué ; des rapprochements s'opèrent sur des textes importants. Remettons les choses à leur place : nous appartenons à une commission ouverte, parfois pressée par l'actualité, mais qui fonctionne bien d'un point de vue démocratique.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie.

Mme Catherine Troendlé. – Je suis sénatrice depuis 2004. Les rapports du Sénat sont établis par deux co-rapporteurs, l'un issu de la majorité, l'autre de l'opposition : c'est la marque de fabrique du Sénat. Jusqu'à récemment, tel n'était pas le cas à l'Assemblée nationale, qui s'est, depuis, inspirée de cette pratique sénatoriale.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie de ces précisions. Les co-rapporteurs que j'ai pressentis sont Maryse Carrère et Catherine Di Folco.

Y a-t-il des objections ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis très étonné. La création de cette mission d'information n'était pas à l'ordre du jour : je la découvre ce matin.

M. Philippe Bas, président. – Nous vous avons adressé un ordre du jour rectificatif hier : cette question était donc bien inscrite à l'ordre du jour.

M. Jean-Pierre Sueur. – Vous ne nous avez pas consultés, alors que nous sommes le principal groupe d'opposition. Il eût été normal que nous fussions consultés, car c'est un sujet important. J'ai une grande estime pour la co-rapportrice que vous pressentez au titre de l'opposition, mais, compte tenu de ce mode de fonctionnement, notre groupe se réunira et vous fera savoir la semaine prochaine s'il participe, ou non, à cette mission d'information. Si nous décidons de ne pas y participer, ce rapport n'engagera qu'une partie de la commission, pour la première fois depuis très longtemps, et nous nous exprimerons de notre côté sur le sujet.

M. Philippe Bas, président. – Je déplorerais qu'il en soit ainsi ! La commission est précisément le lieu de consultation des différents groupes politiques. J'entends que vous soyez déçus que je n'aie pas proposé un co-rapporteur issu de votre groupe.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie et M. Jean-Pierre Sueur. – Nous n'avons pas été consultés !

M. Philippe Bas, président. – Vous êtes, certes, le groupe le plus important de l'opposition sénatoriale, mais cela ne justifie pas que, systématiquement, la fonction de co-rapporteur vous soit attribuée : il faut tenir compte des autres groupes. C'est ce que j'ai fait, pour une fois, car c'est le cas de figure le moins fréquent. Cela étant, selon l'usage, les auditions seront ouvertes à tous les membres de la commission et votre groupe participera aux échanges, s'il le souhaite, en apportant ses réflexions.

M. Patrick Kanner. – Je ne mets aucunement en doute les compétences et l'engagement des deux co-rapporteurs que vous avez proposés. La majorité doit être présente sur un tel sujet, c'est évident, mais ce n'est pas faire injure à nos collègues du RDSE que de rappeler que nous ne savons toujours pas s'ils sont dans la majorité ou dans l'opposition. C'est le principe même de ce groupe.

S'agissant de l'avenir de la police républicaine, vous avez, à juste titre, proposé la création de cette mission d'information. Toutefois, si le sujet est si important qu'il faille la créer si rapidement, comment est-il possible que le deuxième groupe du Sénat n'y soit pas officiellement associé ? Je le dis très solennellement : il serait, à nos yeux, justifié que le premier groupe d'opposition, sinon le seul, soit partie prenante en tant que tel d'un travail sur une telle question. Si cela n'évoluait pas, nous serions amenés à réfléchir à notre participation active à cette mission d'information.

Mme Nathalie Delattre. – Pour avoir participé à plusieurs missions d'information sur des sujets touchant à nos forces de sécurité, il me semble aujourd'hui important de nous pencher sur ce dossier, qui est au cœur de notre République. Le groupe RDSE est très honoré de votre proposition, et les propos de M. Kanner sont un peu maladroits et piquants.

M. Patrick Kanner. – Je les assume !

Mme Nathalie Delattre. – Nous sommes dans la minorité ; nous sommes un petit groupe, pas le plus important de l'opposition ; pour autant, nous ne sommes pas voués à ramasser les miettes. M. Sueur l'a rappelé : cette commission travaille dans une bonne ambiance, nous savons avancer en bonne intelligence et dépasser les dogmes politiques au bénéfice de l'intérêt général, conformément à l'esprit propre au Sénat, avec lequel vos propos tranchent, monsieur Kanner. Le groupe RDSE prendra à cœur cette mission.

M. Philippe Bas, président. – Il ne serait pas légitime de contester que, aux côtés du rapporteur de la majorité sénatoriale, celui de la minorité ne soit pas membre du principal groupe de l'opposition. Vous ne l'avez d'ailleurs pas fait. Comment formaliser une association plus forte de chaque groupe ? J'ai à l'esprit le modèle de notre mission sur la laïcité, dans laquelle j'ai souhaité que chaque président de groupe désigne un représentant, afin que les rapporteurs travaillent dans un collectif dont les membres acceptent de s'impliquer. Je propose donc que nos deux co-rapporteurs soient accompagnés d'un représentant de chacun des autres groupes et que chacun participe formellement à toutes les auditions en vue de discuter du rapport qu'ils présenteront.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cher Philippe Bas, nous avons l'habitude de travailler ensemble, de nous parler très souvent, et cette pratique a été aujourd'hui prise à défaut. Il aurait été normal que nous fussions consultés plutôt que vous nous proposiez *ex abrupto* la création de cette mission d'information et des co-rapporteurs prédésignés. Maintenant, vous nous proposez donc de passer à six co-rapporteurs ?

M. Philippe Bas, président. – Non, deux co-rapporteurs tiendront la plume. Elles travailleront au sein d'un groupe de travail dans lequel un représentant de chaque groupe siègera.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous allons nous réunir et débattre de vos propositions, nous vous ferons part du résultat de nos délibérations la semaine prochaine.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je note, monsieur le président, que vous n'avez pas souhaité répondre au point que je soulevais concernant la tendance en vigueur, notamment s'agissant des commissions d'enquête. Vous l'avez entendu, c'est important. Il est toujours compliqué d'être totalement majoritaire, car il faut éviter la tentation de l'abus de position dominante, c'est la difficulté dans laquelle vous vous trouvez.

Mme Esther Benbassa. – J'abonde dans le sens de mon collègue Pierre-Yves Collombat : nous sommes la minorité de la minorité et j'ai le sentiment que, dans le passé, le partage était plus équitable. Avec Catherine Troendlé, nous avions mené une mission qui avait eu beaucoup d'écho et nous avait valu un prix que nous avions partagé. Il serait profitable que d'autres voix se joignent au groupe. Depuis cette expérience, je n'ai plus jamais été désignée. Cela me semble problématique et, aujourd'hui, beaucoup d'entre nous ont exprimé leur mécontentement à ce sujet. Pour autant, cela ne nuit pas à notre bonne entente, dont je souhaite qu'elle se poursuive.

Mme Marie Mercier. – À mon arrivée au Sénat, j'ai demandé quel était le rôle du rapporteur et l'on m'a répondu que le rapporteur s'exprimait au nom de la commission des lois tout entière. J'en ai déduit qu'il arrivait que l'on défende un point de vue sans vraiment l'approuver et que, après toutes les auditions, on puisse finalement parfois changer d'avis. L'enjeu est d'être le plus objectif possible et de représenter chacun de nos collègues de la commission.

M. Philippe Bas, président. – Je conclus de cet échange que vous êtes d'accord avec mes propositions, sous la réserve très fermement exprimée par le président Kanner. Mon intention n'est pas de refouler qui que ce soit et je lis dans vos réactions votre souci de ne pas laisser passer cette occasion de vous pencher sur ces questions de police, lesquelles sont en pleine actualité.

Mme Catherine Di Folco. – J'accepte l'honneur que vous me faites de co-rapporter cette mission et votre proposition de nommer un représentant de chaque groupe me convient entièrement. Il me semble que c'est sur cette proposition que nous devons statuer et non sur la première.

M. Philippe Bas, président. – Elle la complète et l'enrichit.

Mmes Catherine Di Folco et Maryse Carrère sont nommées rapporteurs de la mission d'information.

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-présidente -

Projet de loi organique portant report des élections sénatoriales et des élections législatives partielles - Suite de l'examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous passons à la suite de l'examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi organique portant report des élections sénatoriales et des élections législatives partielles. Nous reprenons nos travaux là où nous les avions interrompus la semaine dernière.

M. Philippe Bas, rapporteur. – En ce qui concerne l'application de l'article 45 de la Constitution, ce projet de loi organique est pris sur le fondement de l'article 25 de la Constitution. Il comprend notamment le calendrier d'élection des sénateurs et ses conséquences sur les mandats parlementaires ainsi que l'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles pendant la crise sanitaire.

Le Gouvernement nous a proposé un amendement reportant les élections des sénateurs représentant les Français établis hors de France à septembre 2021. Nous en avions débattu et certains d'entre nous considéraient que ces élections pouvaient se tenir en septembre prochain sans risque constitutionnel ; d'autres, dont je suis, estimaient que ce risque était trop élevé.

Le Conseil constitutionnel n'a jamais eu à trancher expressément ce cas de figure, mais il s'est exprimé avec suffisamment de netteté, à mon sens, sur le collège électoral des sénateurs, imposant que l'on ne puisse les faire élire par des grands électeurs dont le mandat aurait été prolongé. Ce serait donc faire courir de très grands risques contentieux aux élus qui entreraient ainsi au Sénat que de maintenir la date de l'élection à septembre 2020, le collège des conseillers consulaires n'ayant pas été renouvelé à temps.

J'ai consulté les associations représentant les Français de l'étranger, qui étaient toutes favorables au maintien de l'élection sénatoriale à la date initiale, sur la base de consultations juridiques relevant plus de la plaidoirie que de l'examen impartial d'un problème constitutionnel.

Je suis donc conduit à suivre la proposition du Gouvernement et à vous proposer d'accepter ce report d'un an de l'élection de six sénateurs représentant les Français de l'étranger.

M. Jean-Yves Leconte. – La semaine nous a permis de réfléchir et de constater comment la situation évoluait, selon le comité de scientifiques, dans certaines zones où doivent encore se tenir des élections municipales et sénatoriales, notamment en Guyane. Alain Richard l'a dit, la décision du Conseil constitutionnel de 2005 ne signifie pas une exigence de renouvellement du collège électoral pour chaque élection sénatoriale. Vous nous en proposez une interprétation un peu extrême, laquelle engendre un autre risque : en l'utilisant pour justifier le report, vous mettez en danger l'élection sénatoriale en Guyane.

Cette décision du Conseil constitutionnel me semble beaucoup plus mesurée que la lecture que vous en faites : elle évoque la globalité du renouvellement de la série sénatoriale et une circonscription en particulier. Si vous en faites une interprétation plus dure, celle-ci doit s'appliquer à toute la série. En entendant extraire du risque les nouveaux sénateurs représentant les Français établis hors de France, vous y faites entrer les sénateurs qui seront élus en Guyane.

En outre, vous semblez considérer que ces six sénateurs des Français de l'étranger étaient un peu des « passagers clandestins » des renouvellements partiels. Je suis gêné, car cette interprétation pose un problème d'égalité. Ces élus doivent être complètement intégrés à la représentation sénatoriale et donc au renouvellement partiel du Sénat.

Enfin, en allant dans cette direction, vous induisez une évolution notable de l'interprétation du rôle du Sénat. Plutôt qu'une chambre qui aurait besoin d'être renouvelée, de manière partielle, pour assurer une continuité, vous nous faites évoluer vers une chambre de représentation des collectivités territoriales tout court, plutôt que comme une chambre participant à un système de bicamérisme. Ce n'est pas, à mes yeux, une évolution positive.

Nous sommes tous attachés au bicamérisme et il me semble que c'est prendre un risque que de nous contenter de représenter les collectivités territoriales plutôt que de défendre notre position de chambre dans un système bicaméral, devant, pour jouer ce rôle, connaître un renouvellement partiel complet.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Notre collègue a recours à l'expression imagée de « passagers clandestins » ; j'ai, quant à moi, simplement lu les termes de la loi organique de 1983 relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France, laquelle dispose que les sénateurs représentant les Français établis hors de France sont élus à chaque renouvellement partiel du Sénat. Pour un motif d'intérêt général, nous sommes en train de faire exception à ces prescriptions.

L'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France est de nature différente de celle des sénateurs représentant les collectivités territoriales de la République et la Constitution opère elle-même cette distinction. On peut partir de ces considérations pour admettre que le report obligé de l'élection de ces six sénateurs en septembre 2021 n'a pas d'autre incidence que le contenu de la mesure elle-même.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – Dans l'amendement COM-6, je n'ai pas repris le texte du Gouvernement, qui laissait à la discrétion d'un décret le choix de la date de fin de mandat des six sénateurs concernés. Or cela relève de la loi organique, conformément à l'article 25 de la Constitution. Cet amendement vise donc à fixer cette date au 30 septembre 2021.

En outre, il est précisé que cette disposition déroge expressément à l'article 1^{er} de la loi organique de 1983, lequel prévoit que six sénateurs représentant les Français établis hors de France sont élus à chaque renouvellement partiel du Sénat, puisque ce ne sera pas le cas. Ce renouvellement partiel est mentionné dans trois articles de la Constitution, car il implique l'élection des différentes instances du Sénat, mais aussi des juges et des suppléants à la Cour de justice de la République. Il aura lieu, comme prévu, en octobre 2020. Les représentants des Français de l'étranger participeront à l'élection de ces instances grâce au prolongement de leur mandat.

L'amendement COM-6 est adopté.

L'amendement COM-2 devient satisfait ou sans objet.

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les sénateurs concernés par ce texte ont déjà fait leur déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Faut-il prévoir une nouvelle déclaration pour l'année prochaine ? Il me semble que nous pouvons nous en passer. Toutefois, je crois prudent d'imposer une déclaration complémentaire en cas de changement de patrimoine au cours de la dernière du mandat. Tel est l'objet de mon amendement COM-8.

L'amendement COM-8 est adopté.

Article 2

Le sous-amendement de coordination COM-9 est adopté.

L'amendement COM-3, ainsi sous-amendé, est adopté.

Article 3

L'amendement de coordination COM-4 est adopté.

Intitulé du projet de loi organique

Le sous-amendement rédactionnel COM-7 est adopté.

L'amendement COM-5, ainsi sous-amendé, est adopté.

Le projet de loi organique est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Report de l'élection de sénateurs représentant les Français établis hors de France			
M. BAS, rapporteur	6	Prolongation du mandat de six sénateurs représentant les Français établis hors de France	Adopté
Le Gouvernement	2	Prolongation du mandat de six sénateurs représentant les Français établis hors de France	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l'article 1^{er}			
M. BAS, rapporteur	8	Obligations déclaratives des parlementaires - Sécurisation de l'interprétation de la HATVP	Adopté
Article 2 Gel de certaines élections partielles			
Le Gouvernement	3	Gel des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France	Adopté
M. BAS, rapporteur	9	Coordination	Adopté
Article 3 Application outre-mer			
Le Gouvernement	4	Suppression de l'article	Adopté
Intitulé du projet de loi organique			
Le Gouvernement	5	Adaptation de l'intitulé du projet de loi organique	Adopté
M. BAS, rapporteur	7	Rédactionnel	Adopté

La réunion est close à 10 h 40.

Mercredi 17 juin 2020

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, relative au droit des victimes de présenter une demande d'indemnité au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Permettez-moi de saluer nos collègues reliés à nous en visioconférence.

Nous examinons le rapport et le texte de la commission sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative au droit de victimes de présenter une demande d'indemnité au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI).

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – En application de l'article 45, le périmètre retenu pour cette proposition de loi concerne les dispositions relatives au délai dont disposent les victimes d'infractions pour adresser une demande d'indemnisation au FGTI.

Cette proposition de loi a pour objet de modifier l'article 706-5 du code de procédure pénale relatif à la forclusion des demandes d'indemnisation. Une loi de 2000 a créé une confusion dans l'interprétation des dates de computation des délais.

Permettez-moi au préalable de rappeler le cadre juridique et le mécanisme du FGTI.

En vertu de l'article 1240 du code civil, les auteurs d'infractions sont tenus de réparer les dommages causés aux victimes. Cependant, les victimes d'actes accidentels ou criminels commis par des acteurs inconnus, insolubles, non assurés ou assurés auprès de sociétés d'assurance défaillantes ne sont pas indemnisées par le biais des règles de droit commun. Ainsi, un mécanisme de solidarité nationale s'est mis peu à peu en place pour garantir les droits de la victime.

Dès 1951 a été créé un premier fonds pour les victimes d'accidents de la circulation dont l'auteur était inconnu et insolvable. Dans le même esprit, une loi de 1977 a prévu la prise en charge par l'État de l'indemnisation des personnes atteintes dans leur intégrité physique et placées dans une situation matérielle grave à la suite d'infractions dont l'auteur était inconnu ou insolvable. À cette fin, la loi a créé des commissions d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI), qui sont des juridictions civiles dans le ressort de chaque tribunal judiciaire. Malgré ces évolutions, ce dispositif paraissait trop restrictif, d'autant que la loi du 9 septembre 1986 a créé un fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme en prévoyant un régime plus favorable pour ces dernières. Aussi, la loi du 6 juillet 1990 a rapproché les deux mécanismes d'indemnisation pour aboutir à la création de ce FGTI, dont la mission est étendue à la prise en charge des victimes d'infractions de droit commun, même si les procédures applicables aux victimes d'actes de terrorisme et celles relatives aux autres infractions demeurent parfaitement distinctes.

En 2008, le législateur a créé un dispositif permettant aux victimes de bénéficier de l'intervention du FGTI pour recouvrer les sommes qui leur sont dues, au travers du service d'aide au recouvrement des victimes d'infractions (Sarvi).

Je précise que le FGTI est financé par la communauté des assurés et ne reçoit donc aucune dotation budgétaire de l'État. Ce mécanisme est relativement complet au regard de ce qui se fait dans les autres pays européens.

En ce qui concerne la procédure applicable, il existe trois conditions d'éligibilité pour les victimes : d'une part, ne pas relever d'un autre régime d'indemnisation ; d'autre part, l'infraction doit avoir entraîné la mort, une incapacité permanente ou une incapacité totale de travail personnelle égale ou supérieure à un mois, ou relève des agressions sexuelles, de la mise en péril des mineurs, de la mise en esclavage, de la traite des êtres humains ou du travail

forcé ; enfin, la personne lésée doit être de nationalité française ou les faits doivent avoir été commis sur le territoire national.

Toute infraction pénale ayant causé un dommage corporel grave permet d'accéder à une indemnisation.

Abordons maintenant le délai qui pose problème.

Trois délais sont prévus : si aucune action pénale n'est engagée, la victime doit agir dans le délai de trois ans à dater de l'infraction ; si une action pénale est engagée, le délai est prorogé d'un an après la décision devenue définitive de la juridiction répressive ; si la juridiction répressive a accordé à la victime des dommages et intérêts, le délai pour saisir la CIVI d'une demande d'indemnisation est d'un an à compter de l'information donnée par la juridiction en application de l'article 706-15 du code de procédure pénale. Par ailleurs, la CIVI relève le requérant de la forclusion lorsqu'il n'a pas été en mesure de faire valoir ses droits dans les délais requis ou lorsqu'il a subi une aggravation de son préjudice ou tout autre motif légitime.

Je rappelle que la CIVI statue de manière autonome : la demande est instruite et jugée recevable par la CIVI ; elle est traitée par le FGCI, qui dispose de deux mois pour proposer une solution, que le requérant peut accepter ou refuser dans les deux mois. Dans 70 à 75 % des cas, ce dernier accepte la solution ; dans le cas contraire, la CIVI fixera une indemnisation.

J'en viens à la proposition de loi. L'article 706-5 du code de procédure pénale introduit une protection moindre de la victime avec un délai d'un an, après notification, lorsque la décision de la juridiction a alloué des dommages et intérêts à la victime et que la demande est jugée irrecevable, alors que celle-ci peut faire appel. Or on peut concevoir qu'une victime attende l'aboutissement de la procédure avant de saisir la CIVI. Un arrêt de 2013 de la Cour de cassation a donné raison à cette interprétation restrictive et rejeté le recours déposé, au motif que le délai d'un an avait été dépassé.

La rédaction de cet article est complexe dans la mesure où deux solutions différentes sont prévues. Cela pose en outre la question de la responsabilité de l'avocat, qui est tenu d'alerter son client sur cette possibilité. Enfin, avec le développement de la numérisation, l'information est quasi systématique depuis 2010 et les problèmes se sont donc multipliés.

Par cette proposition de loi, nous proposons une clarification bienvenue.

Après la réécriture du texte par l'Assemblée nationale en liaison avec le Gouvernement, le texte supprime les modifications apportées à l'article 706-5 par la loi du 12 juin 2000 et les remplace par un dispositif plus conforme à l'intention du législateur, à savoir renforcer le droit à indemnisation des victimes. Un seul délai subsiste en cas de procédure, celui d'un an à compter de la décision devenue définitive. Cette modification s'opère en deux temps : d'une part, la mention d'un délai d'un an après notification pour les cas où l'auteur de l'infraction a été condamné à des dommages et intérêts est supprimée, ce qui prêtait à confusion ; d'autre part, il est codifié que l'absence de notification de la possibilité de saisir la CIVI devient explicitement un cas qui permet de relever le demandeur de la forclusion. On inscrit donc dans la loi une jurisprudence constante des CIVI.

Cette solution est de nature à lever toute ambiguïté et met ainsi fin à une différence de traitement pour les victimes, qui était injustifiable.

L'article 2, qui visait à assurer la recevabilité financière de la proposition de loi en prévoyant la création d'une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs, a été supprimé par le Gouvernement.

Les personnes que nous avons auditionnées ont mis en exergue deux difficultés qui subsistent ; elles sont réelles mais ne relèvent pas du domaine de la loi. Pour autant, je souhaite les souligner.

Premièrement, le classement sans suite n'interrompt pas le délai de trois ans. Certaines victimes peuvent découvrir qu'aucune action publique ne sera engagée alors qu'elles sont forcloses. Deuxièmement, la fédération France Victimes relève que les CIVI ont la possibilité, du fait de leur autonomie, de fixer un niveau d'indemnisation inférieur à celui qui est fixé par la juridiction répressive, ce que ne comprennent pas toujours les victimes.

En conclusion, je propose à la commission d'adopter ce texte sans modification.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Merci pour cette présentation très claire.

M. François Bonhomme. – Merci de ces précisions techniques. Avez-vous évalué le nombre de personnes qui pourraient être concernées par la modification du délai de forclusion ?

Mme Nathalie Delattre. – Je remercie Mme la rapporteure de son explication très claire sur un sujet très technique et je la félicite pour la qualité de son rapport. En inscrivant l'examen de cette proposition de loi, qui est attendue, dans l'espace réservé au groupe RDSE, nous espérons apporter un certain réconfort aux victimes, confrontées à des difficultés techniques qui s'ajoutent à leur souffrance.

M. Jean-Luc Fichet. – Je souligne également l'excellent travail de notre collègue Laurence Harribey, qui clarifie un sujet très technique. La proposition de loi fixe un délai unique d'un an après la décision définitive de la juridiction pénale pour présenter la demande d'indemnisation ; elle maintient en outre l'obligation incombant à la juridiction d'informer les victimes ayant reçu des dommages et intérêts de leur possibilité de saisir la CIVI ; elle crée un cas permettant de relever automatiquement la forclusion si cette information n'a pas été donnée. Notre groupe soutient pleinement ce texte, qui permettra d'améliorer la situation des victimes d'infractions.

Mme Josiane Costes. – Le groupe RDSE a en effet décidé d'inscrire cette proposition de loi dans son espace réservé. Je remercie Laurence Harribey pour la clarté de ses explications sur un domaine extrêmement technique et complexe. Il importait de lever ces ambiguïtés, car les difficultés rencontrées par les victimes s'ajoutent à la douleur du deuil ou des séquelles. Nous nous réjouissons que la commission adopte ce texte.

Mme Muriel Jourda. – Je remercie notre collègue Laurence Harribey pour la présentation de son rapport. Je poserai une question : n'est-il pas possible de régler les deux problèmes qu'elle a évoqués à la fin de son intervention ? Ou sont-ils sans lien direct et indirect avec le texte ?

Mme Laurence Harribey, rapporteure. – Monsieur Bonhomme, nous avons interrogé la CIVI et le FGCI, mais nous n'avons pas obtenu d'estimation exacte du nombre de cas. Il n'en demeure pas moins que cette demande des associations de victimes découle de la progression du nombre de litiges.

Madame Jourda, nous n'avons pas proposé d'amendements sur ces sujets, car ils ne sont pas directement liés à la proposition de loi. Comme je l'ai dit dans mon propos liminaire, en vertu de l'article 45, seuls les délais de forclusion sont concernés. Je préconise efficacité et clarté en droit. C'est tout l'objet du texte qui nous est ici proposé.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

Proposition de loi, adoptée avec modification par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent - Examen, en deuxième lecture, du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Il s'agit aujourd'hui d'examiner en deuxième lecture cette proposition de loi, sur laquelle nous nous étions déjà penchés en octobre.

Proposé par M. Jean-Charles Colas-Roy, membre du groupe La République En Marche de l'Assemblée nationale, et qui en a aussi été le rapporteur, ce texte a pour objet de faire décroître le taux de mortalité très important des arrêts cardiaques en France. Nous avions naturellement souscrit à cet objectif en première lecture, mais une analyse juridique scrupuleuse nous avait poussés à supprimer sept articles parmi les douze contenus dans la proposition de loi, au motif que ces dispositions n'entraient pas dans le champ de l'article 34 de la Constitution ou, pour certaines, étaient déjà satisfaites. Le superflu étant ôté, nous avions parfait les dispositions restantes, en réécrivant l'article 1^{er}, en précisant la rédaction de l'article 11 et en autorisant, à l'article 7, certains personnels de santé à accomplir les actes de sensibilisation au secourisme aux côtés des acteurs de la sécurité civile. C'est donc un véhicule plus léger, mais plus efficace que nous avions renvoyé à l'Assemblée nationale.

Le texte qui nous est soumis montre que notre démarche a été comprise. Ainsi nos collègues députés ont-ils conservé la majeure partie des modifications adoptées par nos soins, nous proposant un compromis qui me semble acceptable.

Ils ne sont pas revenus sur l'essentiel de la réécriture de l'article 1^{er}, relatif au régime de la responsabilité civile et pénale du sauveteur mais y ont apporté deux modifications. D'une part, ils ont réintroduit le terme « citoyen sauveteur », que nous avions remplacé par « sauveteur occasionnel et bénévole », estimant que le terme « citoyen » était sans lien avec l'objet de la proposition de loi car consubstantiel aux droits civiques et politiques qui lui sont reconnus par le droit positif. Je maintiens ma position à ce sujet ; pour autant, cette réintroduction ne constitue pas une malfaçon rédhibitoire, d'autant que le rapporteur à l'Assemblée nationale a clarifié, dans son rapport, la manière dont ce terme doit être entendu. D'autre part, a également été réintroduit le détail des gestes devant être mis en œuvre par le citoyen sauveteur, mention que nous avions ôtée, car elle nous semblait

susceptible de décourager toute action. À nouveau, je regrette cette réintroduction, mais je n'y vois pas de grief insurmontable.

Les suppressions ou adoptions conformes de six articles dans leur version issue des travaux du Sénat sont à compter dans les motifs de satisfaction. Mais quatre articles écartés ont été repris dans le nouveau texte proposé par l'Assemblée nationale. Il s'agit des articles 2 et 4 relatifs à la sensibilisation des élèves au secourisme et au droit à la formation aux gestes de premier secours pour les salariés, que nous avions écartés au motif qu'ils étaient de nature réglementaire et déjà satisfait par le droit en vigueur. Nous avions également écarté l'article 6, instaurant une journée nationale de lutte contre l'arrêt cardiaque : cette création n'entre pas dans le domaine de la loi et il existe déjà de nombreuses journées, mondiales ou régionales, consacrées au cœur, à la lutte contre les arrêts cardiaques ou aux premiers secours. Enfin, a été réintroduit l'article 12 *bis*, enjoignant au Gouvernement de rendre un rapport annuel au Parlement ; il n'est sans doute nul besoin de vous rappeler la position du Sénat sur la question des rapports...

Ces réintroductions n'étaient pas souhaitables sur le fond, mais je crois qu'elles constituent un prix raisonnable à payer pour trouver un compromis avec l'Assemblée nationale. Même si la qualité de la loi est une victime collatérale de cet accord, je vous propose donc d'approuver le texte sans modification.

M. Philippe Bas, président. – Merci de votre exposé sur un sujet qui vous tient particulièrement à cœur.

M. Yves Détraigne. – J'ai toujours du mal à comprendre ce que ce texte apporte. Est-il vraiment nécessaire ? Que va-t-il changer ?

M. François Bonhomme. – Le fait que, pendant le confinement, les gens n'aient pas consulté leur médecin pour des signaux faibles pouvant annoncer des accidents cardiaques risque de créer des difficultés dans les mois à venir et d'alourdir les chiffres. Il faudra évaluer ce phénomène et mettre cette évaluation au bilan négatif de la gestion de l'épidémie de Covid-19.

M. Jean-Luc Fichet. – L'appellation « citoyen sauveteur » a tout son sens, tout comme cette loi, qui est une bonne loi. Je soutiendrai aussi l'idée d'une journée nationale du cœur ; des précédents ont montré que cela pouvait se faire par la loi. Nous sommes en tout cas pleinement satisfaits de voir cette proposition de loi aboutir.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Ce texte n'est pas inutile, monsieur Détraigne : il consolide un pan de la jurisprudence en matière de responsabilités civile et pénale. Ce n'est pas mal !

Je suis d'accord, monsieur Bonhomme, sur la nécessité d'un suivi des phénomènes que vous mentionnez, mais cela dépasse le cadre de cette proposition de loi.

Vous expliquez, monsieur Fichet, votre attachement au terme « citoyen sauveteur ». J'ai, quant à moi, précisé, dans mon rapport en première lecture, pourquoi il m'importait que le terme « citoyen » demeure rattaché au contexte précis dans lequel il s'inscrit, qui n'est pas celui de ce texte. C'est pourquoi le rapporteur à l'Assemblée nationale a pris le soin de clarifier sa position. Il sera très important, le jour où un juge voudra se

prononcer sur une affaire, qu'il puisse retrouver ces explications et sache pourquoi le terme « citoyen » a été réintroduit dans le texte.

S'agissant de la journée nationale, le Conseil constitutionnel a rendu une décision sur le sujet, considérant que ce type de décisions relève plutôt du domaine réglementaire. En tant que juristes, il est normal que nous cherchions à rédiger des textes respectueux de ses décisions.

Enfin, il existe au moins quatre textes de loi relatifs aux gestes qui sauvent. Le plus ancien, remontant à 2004, impose une formation au secourisme à tous les élèves de troisième, et nous atteignons un taux d'environ 90 % d'élèves formés. Mais, si l'Éducation nationale et le ministère de l'intérieur s'accordent pour permettre aux sapeurs-pompiers de délivrer des formations en classe, nous pourrons monter encore en puissance. Cela va dans le bon sens. Nous devons soutenir toutes les mesures qui peuvent permettre de sauver des vies.

Une précision enfin, si vous souhaitez déposer des amendements, le champ du texte se limite aux premiers secours : formation, acteurs, matériel et modalités.

Mme Muriel Jourda. – Je m'abstiens sur ce texte.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 - Examen de la recevabilité

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons ce matin la recevabilité de la proposition de résolution déposée par le Président du Sénat 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.

Son exposé des motifs, très complet, développe longuement le champ d'investigation proposé. Seraient ainsi évalués : 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 ; 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) ; les pénuries constatées dans certains domaines, en particulier en matière de lits de réanimation, médicaments liés à la réanimation, masques, blouses, gels hydroalcooliques ou tests de dépistage ; la situation spécifique à laquelle les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) ont été confrontés ; la communication de crise.

Une fois énoncés tous les éléments susceptibles de retenir l'attention des membres de la commission, le texte fait mention des finalités de l'enquête. Celles-ci sont très larges : il s'agirait, notamment, de 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.

Il importe de relire avec beaucoup de soin ces finalités. Elles montrent clairement quelle serait la ligne directrice des travaux de cette commission d'enquête : faire en sorte que l'expérience malheureuse que nous avons vécue puisse nous apporter des enseignements et que, dans le futur, nous ne nous retrouvions plus aussi démunis que nous avons pu l'être, et ce afin d'éviter la mise en œuvre d'une politique de confinement généralisé, attentatoire aux libertés fondamentales et porteuse de conséquences dramatiques aux plans économique et social.

À la lumière de son champ d'investigation et de ses finalités, très ambitieuses, nous pouvons conclure que cette commission d'enquête entre bien dans le cadre prévu par la Constitution et notre Règlement, son objet étant, au sens large, la gestion des services publics.

Aucune zone de recouvrement n'est constatée entre ce cahier des charges et l'enquête préliminaire ouverte par le parquet de Paris, à la suite du dépôt de nombreuses plaintes. La commission d'enquête a pour objet, non pas de réunir les éléments permettant de caractériser des crimes ou des délits et d'en poursuivre les auteurs, mais d'évaluer les politiques publiques et d'en tirer les conséquences en formulant des propositions en vue d'une meilleure préparation de notre pays.

À cet égard, l'intitulé de la proposition de résolution est parlant : « 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. » Le but, j'y insiste, est de mettre la Nation au niveau, non de poursuivre ou de stigmatiser des responsables.

Pour toutes ces raisons, la recevabilité de cette proposition de résolution ne fait pas de doute.

La procédure suivie connaît deux particularités : il s'agit, d'une part, d'une proposition de résolution présentée hors « droit de tirage » des groupes par le président du Sénat, Gérard Larcher, et qui exigera donc un vote par le Sénat lui-même, si nous en admettons la recevabilité. La commission des affaires sociales, saisie au fond, se prononcera sur l'opportunité de cette commission d'enquête.

D'autre part, compte tenu de l'ampleur du travail à accomplir en six mois par la future commission d'enquête, sa composition pourrait être portée de 21 à 36 membres. Même si cette possibilité n'est pas strictement prévue par notre Règlement, elle ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel ni organique, et me semble pleinement justifiée sur le fond. Elle n'entache pas la recevabilité de la proposition de résolution, d'autant que le président du Sénat s'est assuré, en Conférence des présidents et en Bureau, de l'accord de tous les groupes politiques sur cette particularité.

Pour toutes ces raisons, je vous propose d'admettre la recevabilité de cette proposition de résolution.

Mme Nathalie Delattre. – Mon groupe avait déposé une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête chargée d'évaluer la gestion des stocks d'équipements de protection individuelle pendant la pandémie de coronavirus et, en réponse à un courrier que je lui avais adressé le 1^{er} mai, le président Gérard Larcher m'a indiqué que ce point pourrait être inclus dans le périmètre d'investigation de la présente commission d'enquête.

Comme vous l'avez indiqué, monsieur le président, il s'agit pour nous de mieux comprendre, pour mieux gérer à l'avenir. Si nous avons lancé cette démarche, c'est en réaction à l'annonce, par la grande distribution, de la mise en vente de stocks se comptant par millions de masques. Même si l'on nous a expliqué, ensuite, que cet approvisionnement se ferait en flux tendu, il nous a semblé nécessaire de mieux comprendre les filières de réception de ces commandes, y compris pour en déduire une plus grande efficacité, en la matière, du secteur privé par rapport au secteur public.

Mon groupe, le RDSE, souhaite donc que cette problématique soit bien incluse dans le champ de la commission d'enquête.

M. Philippe Bas, président. – Il me semble que c'est le cas : l'examen de ces questions est bien mentionné, de manière très précise, dans l'exposé des motifs de la proposition de résolution.

M. Jean-Yves Leconte. – Comment entendez-vous faire fonctionner cette commission d'enquête en pleine période de renouvellement du Sénat ?

M. Philippe Bas, président. – C'est notre honneur, mon cher collègue ! Je compte tout simplement sur la bonne volonté de chacun et sur la manière dont nous situons l'ordre de nos propres priorités. La composition de cette commission d'enquête sera le fruit de propositions émanant de tous les groupes politiques. Si chaque groupe prévoyait d'y faire siéger plutôt des sénateurs qui ne sont pas concernés par le renouvellement, le problème que vous soulevez pourrait être partiellement résolu...

Mme Marie Mercier. – Cette initiative est indispensable, car, dans cette crise, il y a un avant, un pendant et un après. Je voudrais savoir si, une fois le travail de la commission accompli, une correspondance sera faite avec ce qui s'est produit ailleurs en Europe. Pourrons-nous comparer ?

M. Philippe Bas, président. – Effectivement, il apparaît très pertinent d'avoir une approche comparative. Mais c'est prévu, puisqu'il est question d'évaluer les choix faits par la France à la lumière des enseignements que nous pourrions tirer des pays européens et asiatiques – nous aurions d'ailleurs pu aller au-delà. L'approche internationale a bien été retenue par le président du Sénat.

Mme Laurence Harribey. – Au sein de la commission des affaires européennes, le président Jean Bizet nous a confié, à Pascale Gruny et moi-même, le soin de conduire une mission d'information sur l'évaluation des politiques de santé au regard de la gestion de la crise en Europe. Nous pourrons nourrir la réflexion de la commission d'enquête avec ce travail.

M. Philippe Bas, président. – Je vous en remercie et je salue l'esprit de réactivité de notre collègue Jean Bizet.

Mme Esther Benbassa. – Mon groupe et moi-même saluons cette initiative. Avez-vous plus de précisions à nous apporter sur la composition et l'organisation de cette commission ?

M. Philippe Bas, président. – Comme je l'ai indiqué, chaque groupe sera amené à faire des propositions s'agissant de la composition, l'avantage étant qu'une composition à 36 membres permet à chaque groupe d'avoir au moins deux représentants et, ainsi, au

pluralisme d'être à l'œuvre. Mais cette décision ne sera prise qu'après l'adoption de la résolution. Nous procémons par étape !

La commission donne un avis favorable à la recevabilité de la proposition de résolution.

La réunion est close à 10 h 30.

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 17 h 45.

Projet de loi organique portant report des élections sénatoriales et des élections législatives partielles - Examen des amendements au texte de la commission

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 1 rectifié *bis* de Mme Renaud-Garabedian vise à organiser l'élection des sénateurs d'une même série le même jour. C'est bien la règle prévue par le code électoral. Nous sommes toutefois face à un cas de force majeure, qui conduit à reporter l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France. Mon avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1 rectifié bis.

Article 2

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 3 rectifié *bis* du même auteur, qui est un amendement de cohérence avec le précédent.

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

Intitulé du projet de loi organique

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 2 rectifié *bis* vise à changer l'intitulé du projet de loi organique. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2 rectifié bis.

La commission a donné les avis suivants aux amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er}		
Report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France		
Mme RENAUD-GARABEDIAN	1 ^{er} rect. <i>bis</i>	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 2 Gel des élections partielles pour les parlementaires représentant les Français établis hors de France		
Mme RENAUD- GARABEDIAN	3 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Intitulé du projet de loi organique		
Mme RENAUD- GARABEDIAN	2 rect. <i>bis</i>	Défavorable

La réunion est close à 17 h 50.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Lundi 15 juin 2020

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-président -

La réunion est ouverte à 11 heures.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi portant annulation du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris, et des conseillers de la métropole de Lyon de 2020, organisation d'un nouveau scrutin dans les communes concernées, fonctionnement transitoire des établissements publics de coopération intercommunale et report des élections consulaires

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant annulation du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris, et des conseillers de la métropole de Lyon de 2020, organisation d'un nouveau scrutin dans les communes concernées, fonctionnement transitoire des établissements publics de coopération intercommunale et report des élections consulaires s'est réunie au Sénat le lundi 15 juin 2020.

Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, constitué de Mme Catherine Di Folco, sénateur, président, Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente, de M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat, et de M. Guillaume Vuilletet, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.

Mme Catherine Di Folco, sénateur, président. – Mes chers collègues, avant d'examiner les dispositions du texte restant en discussion, je laisse la parole à nos deux rapporteurs.

M. Guillaume Vuilletet, député, rapporteur. – Nous voici réunis pour nous accorder, si nous le pouvons, sur un texte commun à soumettre au vote de nos assemblées respectives.

C'est là l'objet d'une commission mixte paritaire (CMP) : faire apparaître, autant qu'il est possible et utile à la Nation, un consensus, à tout le moins un équilibre partagé sur un texte en fonction de sa pertinence et de son urgence. Je remercie, à ce titre, mon homologue du Sénat avec lequel nous avons longuement et intensément évoqué les principaux points de ce projet de loi tout au long du week-end.

Permettez-moi de rappeler succinctement les enjeux.

Lorsque ce projet de loi a été présenté en conseil des ministres le 27 mai dernier, nous n'avions aucune certitude sur l'évolution de l'épidémie de covid-19 dans les semaines à

venir et sur la possibilité de tenir, ou non, le second tour des élections municipales le 28 juin prochain.

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi tirait ainsi les conséquences de cette incertitude et de la demande de prudence des Français, qui, comme chacun d'entre nous, ne souhaitaient pas revivre un épisode de confinement.

Après avoir consulté l'ensemble des partis politiques, le Gouvernement a donc pris la décision de tenir le second tour des élections municipales et de convoquer les électeurs, tout en permettant, si cela s'avérait nécessaire en cas de reprise de l'épidémie, d'annuler les résultats du premier tour et d'organiser un nouveau scrutin en janvier 2021.

Depuis, le comité de scientifiques a rendu plusieurs avis, dont ceux des 8 et 14 juin dernier, qui permettent de faire le constat que la circulation du virus en France a été fortement ralentie et que l'épidémie est contrôlée, même si une reprise des contaminations demeure possible. Le Président de la République s'est par ailleurs exprimé hier soir sur l'évolution de la situation et les suites du déconfinement.

Par conséquent, le texte que nous examinons a sensiblement évolué au cours de la navette parlementaire.

D'abord, le projet de loi, qui comprenait initialement quatre articles lors de son dépôt, puis huit au sortir de son examen par l'Assemblée nationale, en compte désormais vingt-deux après la lecture par le Sénat. Ensuite, il porte davantage sur les conditions dans lesquelles le scrutin du 28 juin pourrait se tenir que sur l'hypothèse d'une nouvelle élection en janvier prochain.

À ce titre, l'Assemblée nationale a adopté deux dispositions particulièrement importantes.

En premier lieu, nous avons porté à deux au lieu d'une le nombre de procurations établies en France dont pourra disposer un mandataire, de manière à soutenir la participation. À cet égard, je salue le travail des présidents Philippe Bas, Bruno Retailleau et Hervé Marseille, qui ont été précurseurs sur ce sujet.

En second lieu, nous avons introduit une disposition spécifique en cas d'apparition d'un *cluster*. Je rappelle que près de 200 *clusters* ont été identifiés depuis le début du déconfinement. Comme vous le savez, à Mayotte et en Guyane, la situation est très compliquée et ne permettra sans doute pas la tenue du second tour dans des conditions sanitaires satisfaisantes. Par conséquent, nous avons prévu la possibilité, dans la limite de 5 % des communes concernées par le second tour et sous des conditions strictes, d'annuler les résultats du premier tour et d'organiser une nouvelle élection dans les quatre mois suivant cette décision. J'espère que nous n'aurons à faire usage de cette disposition que dans des cas très limités, mais il convenait toutefois de la prévoir.

Sur ces deux premiers sujets, nous avons eu des échanges que je considère fructueux avec le rapporteur du Sénat pour parvenir à une rédaction de compromis, sans doute meilleure que celle qui résultait de nos travaux respectifs.

Ainsi, concernant les procurations, nous vous soumettrons une proposition de rédaction permettant de faciliter le déplacement des officiers de police judiciaire (OPJ) et autres agents habilités pour établir ou retirer les procurations au domicile des personnes qui ne

pourraient se déplacer en raison du covid-19, et ce, sans justificatif. Je pense ici aux cas « contacts », aux personnes à risques, etc.

S’agissant des *clusters*, nous vous proposerons de conserver l’apport du Sénat sur le fait que l’annulation du scrutin de mars et l’organisation d’un nouveau scrutin doivent faire l’objet d’un décret en conseil des ministres, plutôt que d’un arrêté préfectoral. Le mandat des conseillers municipaux en place serait, quant à lui, prolongé jusqu’à l’élection des nouveaux élus.

Ce projet de loi contient également des dispositions diverses assez techniques concernant l’organisation des collectivités territoriales – sur lesquelles nous sommes globalement d’accord – et les nécessaires coordinations pour l’outre-mer. Là encore, nous reconnaissons bien volontiers l’apport du Sénat et des propositions de loi qui y ont été déposées ; je pense en particulier au travail du sénateur Cédric Perrin, dont la proposition de loi a été examinée récemment par votre assemblée et dont nous reprendrons, si nos travaux sont conclusifs, une large partie.

Enfin, ce texte traite d’un dernier sujet très important pour nombre de nos concitoyens résidant à l’étranger, à savoir l’organisation des élections consulaires.

Je rappelle, à ce titre, que le projet de loi prévoit un nouveau report des élections consulaires, qui devaient se tenir les 16 et 17 mai 2020. Déjà reportées à juin 2020 dans le cadre de la loi d’urgence du 23 mars dernier, l’article 4 les renvoie à mai 2021. Il tire en cela les conséquences de l’avis du comité de scientifiques, selon lequel il est pour l’instant impossible d’anticiper la façon dont évoluera la situation épidémiologique dans l’ensemble du monde et qu’il convient, par conséquent, de procéder à un nouveau report des élections consulaires.

Nous avons eu un débat dense à l’Assemblée nationale pour savoir s’il fallait, ou non, conserver une souplesse dans la date d’organisation de ce scrutin particulier. S’il ne s’agit pas d’anticiper le plus possible ces élections, il faut toutefois les organiser au meilleur moment. Nous avons eu également cette discussion avec le rapporteur pour le Sénat, et nous avons, me semble-t-il, trouvé un accord sur la tenue des élections consulaires en mai prochain, au regard de la complexité de l’organisation d’un scrutin à l’échelle mondiale et dans des circonscriptions si différentes.

Par ailleurs, nous vous proposerons, communément, des avancées sur les conditions de dépôt des déclarations de candidature, qui me semblent aller dans le sens d’une réelle simplification.

Le Sénat a également souhaité aller plus loin sur les conditions d’exercice de leur mandat par les conseillers des Français de l’étranger. Ce sujet n’était pas au cœur de ce texte, et un premier pas significatif avait été fait dans la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre dernier. Nous prenons acte de la volonté du Sénat d’aborder cette question au travers de ce texte, mais, pour autant, les avis sont plus partagés parmi les députés, notamment parmi nos collègues représentant les Français de l’étranger.

Si des progrès doivent être faits – c’est indéniable –, les conseillers des Français de l’étranger ne sont pas dans une situation en tout point semblable à celle des élus locaux. Toutefois, je crois que le rapporteur pour le Sénat et moi-même sommes parvenus à un

équilibre, qui permettra de réelles avancées, sans bouleverser le fonctionnement des conseils consulaires à quelques mois de leur renouvellement.

L'équilibre global de ce texte n'a pas été facile à obtenir. Nous avons réellement travaillé à un accord, parfois malgré les réticences des uns et des autres, et j'en remercie sincèrement le rapporteur Philippe Bas. Forts de ce principe qui scelle le sort des CMP, selon lequel il n'y a d'accord sur rien s'il n'y a pas d'accord sur tout, nous pourrions nous entendre aujourd'hui sur ce texte de compromis.

Je souhaiterais conclure mon propos en soulignant le souhait partagé par nos deux assemblées d'accompagner au mieux les élus locaux, mais aussi les conseillers des Français de l'étranger, qui, soit du fait de la prolongation de leur mandat, soit parce qu'ils viennent d'être nouvellement désignés ou reconduits, sont en première ligne dans la gestion de la crise sanitaire et auprès de nos concitoyens. Ce projet de loi en constitue le témoignage indéniable, et j'espère que nos débats seront conclusifs.

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur. – J'ai eu plaisir à travailler avec Guillaume Vuilletet, rapporteur pour l'Assemblée nationale. Je salue sa rigueur, son élégance, son ouverture d'esprit, ainsi que sa fermeté sur un certain nombre de points – je préfère échanger avec des interlocuteurs qui savent ce qu'ils veulent. Mon homologue a su faire un certain nombre de pas en avant, que j'apprécie.

Ce projet de loi a une histoire singulière : il est principalement motivé par l'éventuelle annulation du second tour des élections municipales, prévu le 28 juin prochain. Le même jour, le Gouvernement a adopté en conseil des ministres un décret de convocation des électeurs pour cette date ainsi qu'un projet de loi pour reporter ces mêmes élections.

Il fallait bien corriger cette contradiction à un moment ou à un autre de la navette parlementaire. C'est ce qu'a fait le Sénat en retirant du texte toutes les dispositions virtuelles, et le Gouvernement n'a déposé aucun amendement pour les rétablir. C'était la première fois – je plains l'Assemblée nationale d'avoir dû se livrer à cet exercice – que le Parlement devait délibérer comme si de rien n'était sur un texte dont tout indiquait qu'il ne pourrait pas être promulgué : cela aurait constitué une source de profond embarras pour le Président de la République s'il n'avait pas décidé, avec son gouvernement, d'annuler le second tour en juin. Il me paraît important de souligner que les principales dispositions de ce texte ont été supprimées par le Sénat et que le Gouvernement a donné son accord, sur lequel Guillaume Vuilletet n'est pas revenu.

Figurent toujours dans ce projet de loi le report des élections consulaires – dès le début, tout le monde considérait qu'elles ne pourraient pas se tenir à la date prévue – ainsi que les dispositions, introduites par l'Assemblée nationale, permettant de reporter les élections municipales dans les seules communes où la vitesse de circulation du virus serait telle que le déroulement du scrutin serait contre-indiqué. L'avis du comité des scientifiques publié hier soir en atteste : ce sera le cas dans un certain nombre de communes en Guyane, voire à Mayotte. Organisons les choses puisque nous avons le temps nécessaire pour l'inscrire dans la loi, même si des solutions auraient pu être apportées en appliquant des jurisprudences antérieures.

Nous avons également souhaité introduire des dispositions sur les procurations, dans la mesure où l'Assemblée nationale a repris des dispositifs figurant dans la proposition de loi du sénateur Cédric Perrin. Il importe que les électeurs craintifs ou malades puissent

voter sans avoir à se déplacer jusqu'au bureau de vote. Nous aurons une discussion sur ce point, mais Guillaume Villetet et moi-même avons conservé une partie des dispositions que le Sénat avait adoptées lors de l'examen de ladite proposition de loi. J'en suis satisfait, même si nous ne sommes pas allés au bout du chemin, pour le moment...

Nous avons bien sûr eu des discussions très techniques, dont nous retrouverons la trace dans le texte final.

J'ai un point de désaccord de principe avec mon homologue, mais je propose de ne pas le trancher aujourd'hui. Vous avez énoncé une doctrine sur le fonctionnement des commissions mixtes paritaires que je ne partage pas. L'idée qu'il n'y a d'accord sur rien s'il n'y a pas d'accord sur tout est simplement contraire aux dispositions qui régissent les commissions mixtes paritaires.

L'usage que nous en faisons en bonne intelligence ne doit pas se traduire en une règle qui s'opposerait au texte en vigueur. Les commissions mixtes paritaires sont des lieux de discussion où l'on peut voter ; si la majorité à l'Assemblée nationale est mise en minorité dans un vote – cela ne se produira pas aujourd'hui –, elle a les moyens d'imposer la solution définitive. La règle est claire et ne doit pas être remise en cause. Je ne serais pas revenu sur cette doctrine si vous ne l'aviez pas énoncée, mais je ne voudrais pas laisser à penser que, par mon silence, je la fais mienne. Il est très facile pour le Gouvernement de présenter un amendement tendant à détruire le résultat d'un accord en CMP. Pour parler de manière quelque peu triviale, dans nos institutions, le centre de gravité a été tellement déplacé vers l'exécutif – avec « ceinture et bretelles » – que ce n'est pas la peine d'en rajouter.

Nous nous devons de rappeler les règles d'un fonctionnement respectueux des institutions de la V^e République, telles que le général de Gaulle les a mises en place et telles qu'elles ont été approuvées par le peuple français.

En conclusion, je me réjouis de la bonne entente qui a prévalu durant les travaux préparatoires à cette réunion.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente. – Je ne voudrais pas non plus que mon silence sur le fonctionnement des commissions mixtes paritaires soit mal interprété. Nous en débattons avec le président Bas depuis trois ans.

L'Assemblée nationale estime que la commission mixte paritaire ne permet pas de dépasser les équilibres politiques qui règnent dans les deux chambres, et il ne saurait y avoir un accord entre sept députés et sept sénateurs si celui-ci n'est pas susceptible d'être entériné par la majorité de l'une des deux chambres. Les accords en CMP ne peuvent pas transcender ou dépasser la volonté de la majorité. C'est la raison pour laquelle nous considérons que s'il n'y a pas d'accord sur tout il n'y a d'accord sur rien.

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur. – Cela marque les limites du nouveau monde !

Mme Catherine Di Folco, sénateur, président. – Nous passons maintenant à l'examen des articles restant en discussion.

Article 1^{er} A (supprimé)

L'article 1^{er} A est supprimé.

Article 1er (supprimé)

L'article 1^{er} est supprimé.

Article 1er bis

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur. – Mes chers collègues, vous allez être surpris par mon sens du compromis !

Concernant les procurations, je renonce à la disposition permettant que le mandataire puisse être inscrit dans une autre commune lorsque le mandant est son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité (PACS), concubin, ascendant, descendant, frère ou sœur – et je prie mes collègues qui l'avaient adoptée à l'unanimité de bien vouloir m'en excuser.

Mon homologue n'a pas accepté que l'on donne des procurations à des personnes qui ne sont pas électeurs dans la commune du mandant, y compris lorsque ce sont des membres de la famille.

Aussi, je propose de restreindre le champ de cette mesure au père et à la mère du mandant, afin d'éviter tout risque de fraude. Tel est l'objet de la proposition de rédaction n° 1.

Je ne crois pas que cette disposition soit une « brèche » dans notre dispositif, car il est aisément démontrable le lien de parenté. Si le bénéficiaire d'une procuration disposait déjà dans sa commune de deux procurations, il serait très facile de prendre contact avec la mairie de l'autre commune pour éviter tout danger, même si, je le sais, l'adaptation du répertoire électoral unique (REU) permettra prochainement de mieux contrôler le nombre de procurations détenues par un même mandataire.

J'espère vraiment obtenir satisfaction pour les personnes âgées de notre pays, qui pourraient ainsi accomplir leur devoir électoral grâce à leur fils ou leur fille.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – J'ai voté bien sûr le texte du Sénat, mais je veux citer le cas d'une commune de Sologne que j'ai connu : un grand nombre d'électeurs avaient des liens familiaux les uns avec les autres et habitaient plutôt dans tel ou tel arrondissement de Paris, si bien qu'il y eut plus de procurations que de personnes se déplaçant physiquement jusqu'au bureau de vote... Aussi, le compromis proposé par Philippe Bas est empreint de sagesse pour éviter certaines dérives familiales.

M. Guillaume Villetet, député, rapporteur. – Je ne manque jamais de saluer la sagesse du président Philippe Bas, mais, pour autant, je resterai ferme sur la position de l'Assemblée nationale.

La possibilité pour le mandataire d'habiter dans une autre commune que le mandant est inscrite dans la loi « Engagement et proximité », qui a été adoptée à la fin de l'année dernière. Ce n'est pas un hasard si la date de 2022 a été retenue quant à l'entrée en vigueur de cette disposition : d'ici 2022, le fichier national permettra de procéder aux vérifications nécessaires. Le ministre de l'intérieur l'a d'ailleurs confirmé devant la commission des lois de l'Assemblée nationale.

Je ne crois pas que l'on puisse demander au maire, dans les conditions actuelles d'organisation du scrutin, de prendre l'attache de toutes les communes concernées pour savoir

si un mandataire dispose, ou non, d'une troisième procuration. Nos concitoyens sont sourcilleux sur la tenue des opérations de vote, notamment au regard de l'actualité récente, et souhaitent, me semble-t-il, que le scrutin soit organisé avec rigueur.

Nous avons retenu le principe de la double procuration – je salue la préoccupation ancienne du Sénat en la matière. J'avais moi-même cité l'exemple du parent âgé qui donne mandat à son enfant ou à une personne de confiance habitant dans la commune. Nous avons également assoupli le régime de visite des OPJ pour faciliter le processus. Il ne me semble vraiment pas souhaitable de donner procuration à une personne qui est inscrite dans une autre commune, car nous ne sommes aujourd'hui pas en capacité de vérifier si celle-ci détient plus de procurations que ce que permet la loi.

Aussi, je souhaite que vous renonciez à cette proposition, qui viendra en son temps et de manière totalement sécurisée, avec la mise en place du répertoire électoral unique.

M. Sacha Houlié, député. – Permettez-moi d'ajouter deux éléments.

Vous avez le souci que nos concitoyens les plus vulnérables ou les plus âgés puissent voter. Au premier tour, les règles concernant les procurations ont été assouplies pour les personnes résidant en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). Pour le second tour du 28 juin, nous facilitons le déplacement des OPJ au domicile des personnes qui ne pourraient se déplacer pour établir les procurations. Il faut que le scrutin soit le plus sincère possible quant à la participation et au contrôle des opérations électorales.

Qui plus est, en tant que législateurs, nous devons nous protéger nous-mêmes des vicissitudes de la société. L'actualité brûlante – une ville du Sud – fait état de procurations dont le contrôle serait douteux, ce qui a motivé des perquisitions : l'enjeu est fort avec un éventuel basculement de la majorité politique. Introduire cette possibilité à quinze jours du scrutin, même avec les meilleures intentions que vous avez décrites, monsieur le président Philippe Bas, présente un risque politique que nous ne souhaitons pas prendre.

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur. – Lorsque nous faisons la loi, nous devons apprécier les avantages et les inconvénients de la disposition que nous proposons, sans l'inscrire nécessairement dans le contexte d'une polémique qui n'a rien à voir avec le contenu de cette disposition. La proposition que je fais n'est entachée d'aucune intention frauduleuse, et j'espère que vous m'en faites le crédit.

Il est très facile, me semble-t-il, de démontrer qu'une personne est le fils ou la fille d'un électeur et il n'y aura pas de fraude si nous adoptons la proposition de rédaction n° 1. En termes de contentieux électoral, le pire qui pourrait survenir serait une irrégularité, non une fraude. Ne confondons pas les choses. Si jamais une personne avait deux procurations dans sa commune et en détenait une troisième dans une autre commune par le biais de son père ou de sa mère, cela ne s'apparenterait pas à une fraude ayant un impact sur le résultat de l'élection. J'entends bien que les contrôles seront difficiles, mais si l'on devait se trouver dans cette situation, le danger ne serait pas grand. J'ai bien pesé cette éventualité et nous pourrions, nous, législateurs, décider que, dans ce cas, la personne détient trois procurations au maximum et non pas deux.

Mais, eu égard à votre souci de voir le contrôle parfaitement appliqué, je vais retirer ma proposition de rédaction au bénéfice des avancées acceptées par le rapporteur de

l’Assemblée nationale. Je laisse toutefois de côté les arguments de circonstance que vous avez avancés et qui sont de nature quelque peu déplaisante.

La proposition de rédaction n° 1 est retirée.

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur. – Permettez-moi d’apporter une précision sur l’article 1^{er} bis.

Nous avons été interrogés sur les procurations établies avant la publication de ce texte : seront-elles prises en compte dans le nombre maximum de deux procurations par mandataire ? La réponse est positive, et je souhaite que cette précision figure au compte-rendu de la réunion de la commission mixte paritaire, afin de clarifier l’intention du législateur s’il devait y avoir un doute. Le maire de la commune doit vérifier le nombre de procurations par mandataire la veille ou le jour du scrutin, peu importe la date à laquelle la procuration a été établie, avant ou après la publication de la loi.

M. Guillaume Vuilletet, député, rapporteur. – Nous vous remercions de cette précision utile.

Notre proposition de rédaction commune n° 2 permet d’assouplir les conditions dans lesquelles les officiers de police judiciaire pourront se rendre au domicile des personnes qui ne pourraient pas se déplacer pour établir leur procuration. Je salue la volonté du Sénat de simplifier la vie des personnes vulnérables dans le contexte que nous connaissons aujourd’hui.

La proposition de rédaction n° 2 est adoptée.

L’article 1^{er} bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2

L’article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 bis

L’article 2 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 ter

L’article 2 ter est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve d’une modification rédactionnelle.

Article 2 quater

L’article 2 quater est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve d’une modification rédactionnelle.

Article 2 quinquies

L'article 2 quinquies est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 2 sexies

L'article 2 sexies est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 2 septies

L'article 2 septies est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 2 octies

L'article 2 octies est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 2

L'article 2 nonies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 decies

L'article 2 decies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 undecies (supprimé)

L'article 2 undecies est supprimé.

Article 2 duodecies

L'article 2 duodecies est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 3 (supprimé)

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur. – Cet article porte sur la période de financement de la campagne électorale pour les élections sénatoriales. Il partait d'une bonne intention : repousser la période de financement dans l'hypothèse où ces élections ne pourraient pas se tenir en septembre prochain.

Cette question dépend d'un projet de loi organique en cours d'examen devant le Parlement : il est trop tôt pour la trancher. Il faut donc supprimer cet article.

Je précise que certains mandats sénatoriaux pourraient être prolongés, en particulier pour les sénateurs représentant les Français établis hors de France. Le report des élections consulaires empêche le renouvellement de leur collège électoral, et cela crée une difficulté au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Si le mandat de ces sénateurs est prolongé jusqu'en septembre 2021, la période de financement de leur campagne commencera six mois avant le scrutin, soit le 1^{er} mars 2021. Les sénateurs concernés n'auraient pas à déposer de compte de campagne pour les dépenses engagées entre le 1^{er} mars 2020 et la date de publication de la présente loi. Ces dépenses devraient, de toute façon, être très limitées en raison de la période de confinement.

L'article 3 est supprimé.

Article 4

M. Jean-Yves Leconte, sénateur. – Si j'ai bien compris, les rapporteurs proposent de supprimer les dispositions relatives au vote par correspondance « papier » pour les prochaines élections consulaires.

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur. – J'ai cédé à mon homologue de l'Assemblée nationale, qui a été très pressant sur ce point !

M. Guillaume Vuilletet, député, rapporteur. – La pratique n'a pas été probante jusqu'à présent – je pense par exemple aux bulletins qui arrivent trop tardivement.

Il est difficile de garantir le bon fonctionnement du service public des postes dans des pays encore impactés par le covid-19. D'autres solutions de vote plus sécurisées existent et il ne faudrait pas complexifier la tenue du prochain scrutin.

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

Article 4 bis

M. Jean-Yves Leconte, sénateur. – L'article 4 *bis* tend à mettre en œuvre des dispositions votées dans la loi de 2019 « Engagement et proximité », mais qui auraient dû entrer en vigueur au moment du renouvellement des conseillers consulaires, en mai 2020. Il est utile que ces dispositions soient appliquées avant le renouvellement consulaire, qui aura finalement lieu en mai 2021.

Dans la période actuelle, il est essentiel que les élus consulaires soient associés au mieux, et de manière la plus décisionnelle possible, à l'action des postes consulaires.

C'est la raison pour laquelle la présidence des conseils consulaires doit être confiée à un membre élu le plus rapidement possible. Avec ma proposition de rédaction n° 4, je suggère de fixer cette date au 1^{er} novembre 2020, pour laisser le temps au ministère de l'Europe et des affaires étrangères de préparer les dispositions réglementaires nécessaires et à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) d'être consultée.

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur. – J'ai défendu une position analogue, à laquelle j'ai renoncé pour deux raisons.

D'abord, nous ne sommes pas certains de pouvoir organiser les élections à la présidence des conseils consulaires dans les délais indiqués, compte tenu de la crise sanitaire. Ensuite, nous avions délibérément décidé que l'élection des présidents des conseils consulaires aurait lieu non pas avant les élections consulaires, mais après.

Le rapporteur de l'Assemblée nationale a fait preuve d'une grande ouverture d'esprit lorsqu'il a accepté de nombreuses demandes formulées par le Sénat afin d'améliorer la représentation des Français de l'étranger. Nous avons ainsi obtenu : la fixation « en dur » de la date des élections consulaires en mai 2021 ; la possibilité de permettre des avances pour la prise en charge des frais de mandat ; la sécurisation du vote par internet, avec une meilleure information de l'AFE ; la simplification de la procédure de dépôt des candidatures aux élections consulaires et à l'élection des membres de l'AFE ; la possibilité d'autorisations d'absence pour les conseillers consulaires relevant du droit français ; une meilleure reconnaissance de leur expérience au titre de la validation des acquis de l'expérience professionnelle ; le changement rapide du nom des conseillers consulaires en conseillers des Français de l'étranger et la reconnaissance de l'importance de leurs fonctions dans l'ordre protocolaire.

Ces apports reprennent une proposition de loi présentée au Sénat notamment par le président Bruno Retailleau, Jacky Deromedi et Christophe-André Frassa. Guillaume Vuilletet ne m'a pas tout donné dans cet échange, et nous reviendrons à la charge à l'occasion de l'examen d'autres textes. Mais, dans la balance, les points que j'ai cités font « bon poids » ! Aussi, je vous propose de rejeter la proposition de rédaction n° 4 de Jean-Yves Leconte et d'adopter la proposition de rédaction n° 3 des rapporteurs.

M. Jean-Yves Leconte, sénateur. – J'avais attiré votre attention, monsieur le rapporteur Philippe Bas, sur le fait qu'il n'était pas raisonnable d'avancer d'octobre à juillet l'élection des présidents des conseils consulaires, pour des raisons sanitaires et parce que certaines dispositions réglementaires n'étaient pas prêtes. Je suis grand aise de constater que vous êtes maintenant d'accord avec moi.

Toutefois, je veux demander au rapporteur de l'Assemblée nationale d'accepter ma proposition de rédaction, qui ne se contente pas de changer le nom des conseillers consulaires. On a avancé sur la question du statut des élus, mais *quid* de l'efficacité de l'action publique ? Il faut mettre des élus aussi vite que possible à la tête des conseils consulaires.

M. Guillaume Vuilletet, député, rapporteur. – Je ne peux malheureusement pas accéder à votre demande. Je remercie le rapporteur Philippe Bas pour ses propos, et je sais pouvoir compter sur son opiniâtreté s'agissant des dispositions qui n'ont pas été retenues.

Pourquoi ne souhaitons-nous pas aller plus loin sur la fixation de la date d'élection des présidents des conseils consulaires ? Car il faut tenir compte de la dimension politique de toute élection, comme l'a dit Philippe Bas, et de la légitimité de l'assemblée sortante. Par ailleurs, en pratique, l'élection d'une personne se fait en présentiel. Mais comment faire en Amérique du Sud en ce moment ?

L'Assemblée nationale avait considéré que le statut des conseillers consulaires n'entrait pas dans le périmètre de la loi : cette question n'a donc pas été abordée au cours de nos travaux. Dans un esprit de compromis et d'équilibre, nous sommes prêts à reconnaître le travail effectué par le Sénat, notamment sur la question de l'ordre protocolaire, et à en intégrer une partie non négligeable dans le texte. Nous souhaitons donc que la proposition de rédaction n° 3 soit adoptée.

M. Frédéric Petit, député. – La population des élus consulaires est actuellement secouée : des personnes qui étaient les piliers de leur communauté ont perdu leur travail,

d'autres ne peuvent pas retourner dans leur pays... Il paraît difficile d'élire rapidement les présidents de conseils consulaires dans ces conditions. Cela n'empêchera pas l'action publique d'être efficace jusqu'en mai 2021.

M. Sacha Houlié, député. – On ne change pas les règles en cours de route, encore moins à la veille d'une élection. Les candidats qui seraient élus aux fonctions de président de conseil consulaire quelques mois avant de se présenter aux élections pourraient être favorisés.

Nous avons laissé « filer » des modifications dont la plupart ont été présentées par Philippe Bas, alors que deux d'entre elles sont « coûteuses » pour la majorité à l'Assemblée nationale. D'une part, nous avions exigé de la flexibilité quant à la date d'organisation de l'élection des conseillers consulaires, afin que celle-ci puisse être organisée dès que le contexte sanitaire le permettrait. La commission mixte paritaire revient sur ce point. D'autre part, une disposition permet de recourir au dispositif de l'autorisation d'absence, qui s'applique si l'employeur est français. Or un très petit nombre des 443 conseillers consulaires sont dans ce cas. Il y a donc là une rupture d'égalité entre les personnes qui pourront disposer de cette autorisation d'absence et celles qui ne le pourront pas.

Nous avons déjà accepté beaucoup : c'est la raison pour laquelle nous sommes inflexibles sur le reste.

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur. – Monsieur Houlié, il n'y a pas de rupture d'égalité, car le principe d'égalité s'applique à des personnes qui sont dans la même situation. Elles ne le sont pas en l'espèce : certains conseillers consulaires ont un employeur français, les autres un employeur étranger. Tous ceux qui ont un employeur français sont traités de la même façon. Le principe d'égalité est clairement interprété par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État.

M. Jean-Yves Leconte, sénateur. – Monsieur le rapporteur Philippe Bas, c'est moi qui vous ai dit en séance que l'élection du président des conseils consulaires ne pouvait se faire rapidement et c'est vous qui avez fait adopter des dispositions pour accélérer le processus.

Monsieur Sacha Houlié, je ne peux pas vous laisser dire que vous avez « laissé filer » certaines dispositions. Si les mesures proposées ne sont pas bonnes, alors il faut s'y opposer ! Nous essayons de faire en sorte que le texte issu des travaux de la commission mixte paritaire soit globalement positif en termes d'intérêt général. Il ne s'agit pas de faire des concessions au Sénat.

Sur la rupture d'égalité, c'est vous qui introduisez une nouvelle règle : vous considérez que, par principe, les élus sortants sont favorisés et qu'il ne faut pas qu'ils soient élus à la tête des conseils consulaires. Pour améliorer l'action publique, il faudrait, selon moi, donner davantage de place aux élus. La crise sanitaire l'a montré, il faut décentraliser, prendre les décisions au plus près de nos concitoyens. Vous refusez ma proposition parce que vous ne voulez pas de sortants face à vos candidats. Cela n'a rien à voir avec l'intérêt général !

M. Guillaume Vuilletet, député, rapporteur. – S'agissant des autorisations d'absence, le critère est non pas l'employeur français, mais le contrat de travail de droit français.

Monsieur Jean-Yves Leconte, nous n'accepterions aucune mesure contraire à l'intérêt général. Ce qui nous pose problème, c'est le fait que la définition du périmètre retenu par l'Assemblée nationale sur ce texte nous a empêchés de débattre des dispositions relatives au statut des conseillers consulaires. C'est la raison pour laquelle j'estime que l'Assemblée nationale a fait un « effort ». Je ne peux pas vous laisser dire que nous n'agissons que par opportunisme. Je rappelle que nous avons retardé l'installation des maires, même ceux qui étaient déjà élus, pour des raisons sanitaires. Je souhaite que nous nous en tenions à l'équilibre auquel nous sommes parvenus avec le rapporteur pour le Sénat.

M. Sacha Houlié, député. – Sur la question de l'autorisation d'absence, je ne remets pas en cause la jurisprudence constitutionnelle. Mais il faut admettre que, dans une situation de compétition électorale, les personnes travaillant sous contrat de droit français pourront faire valoir un droit que les autres n'auront pas.

La question n'est pas de savoir si l'on favorise ou non les élus sortants : il convient simplement d'éviter de changer les règles à quelques mois des élections. Si un sortant est élu président du conseil consulaire à quelques mois des élections, il sera avantageé en vue du renouvellement. L'enjeu est donc de préserver l'égalité des chances des candidats. C'est en cohérence avec la loi « Engagement et proximité », qui a prévu que les règles ne changeraient qu'à la date du renouvellement, quelle qu'elle soit, comme c'est le cas pour les élections municipales ou communautaires sur le territoire national.

M. Jean-Yves Leconte, sénateur. – Ma proposition de rédaction n° 4 n'ayant aucune chance d'aboutir, je la retire.

La proposition de rédaction n° 4 est retirée.

La proposition de rédaction n° 3 est adoptée.

L'article 4 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 4 ter

L'article 4 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 4 quater

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur. – Notre proposition de rédaction n° 5 vise à simplifier le dépôt des candidatures pour les élections consulaires et l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger.

La proposition de rédaction n° 5 est adoptée.

L'article 4 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 5

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

Article 6

L'article 6 est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une rectification rédactionnelle.

Article 7 (nouveau)

M. Guillaume Vuilletet, député, rapporteur. – Notre proposition de rédaction n° 6 procède aux coordinations nécessaires pour l'application du texte dans les outre-mer.

La proposition commune de rédaction n° 6 est adoptée.

L'article 7 est ainsi rédigé.

Intitulé du projet de loi

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur. – Nous vous proposons de retenir l'intitulé prévu par le Sénat : « projet de loi tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires ».

L'intitulé du titre est adopté dans la rédaction du Sénat.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires.

La réunion est close à 12 h 10.

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

Jeudi 18 juin 2020

- Présidence de Mme Nathalie Delattre, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de Me Adélaïde Jacquin, avocate au barreau de Paris, et M. Hamza Esmili, sociologue, représentants du Collectif contre l'islamophobie en France (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Audition de M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu 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, suspendue à 12 h 30, est reprise à 14 heures

Audition de M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur (ne sera pas publié)

Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.

La réunion est close à 15 h 45

Vendredi 19 juin 2020

- Présidence de Mme Nathalie Delattre, présidente -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Audition de M. Gabriel Attal, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 11 h 35

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

Mardi 16 juin 2020

- Présidence de M. Éric Jeansannet, président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Audition de M. Umberto Berkani, rapporteur général adjoint de l'Autorité de la concurrence

M. Éric Jeansannet, président. – Nous reprenons nos auditions sur les concessions autoroutières en entendant M. Umberto Berkani, rapporteur général adjoint de l'Autorité de la concurrence, qui a notamment participé à l'élaboration de l'avis de l'Autorité sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires de 2014, sollicité par la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Monsieur le rapporteur général, 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. Umberto Berkani prête serment.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Nous souhaitons vous interroger sur l'avis que l'Autorité de la concurrence a rendu en 2014. Cet avis, assez conséquent, s'est principalement intéressé aux sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) dites « historiques », qui gèrent le linéaire de réseau le plus important. Il a été discuté sur un certain nombre de points par les SCA, notamment s'agissant de l'analyse de leur rentabilité.

L'avis a-t-il été rédigé de manière contradictoire, ou du moins les éléments qu'il contient ont-ils fait l'objet d'échanges avec les SCA ? En règle générale avez-vous recours à une telle procédure lorsque vous rendez des avis ?

Que pensez-vous des réserves émises par les SCA sur certaines conclusions du rapport, notamment s'agissant de l'appréciation de leur rentabilité ? Le fait de raisonner en prenant en compte l'EBITDA plutôt que le taux de rentabilité interne (TRI) est-il un choix délibéré ?

M. Umberto Berkani, rapporteur général adjoint de l'Autorité de la concurrence. – L'Autorité de la concurrence a plusieurs fonctions : une fonction contentieuse – sanctionner les ententes et les abus de position dominante –, une fonction de contrôle des concentrations et une fonction consultative qu'elle exerce à l'occasion de saisines obligatoires ou facultatives. En l'espèce, l'Autorité avait été saisie par la commission des finances de l'Assemblée nationale pour répondre à une série de questions précises.

Pour savoir si l'Autorité de la concurrence a utilisé le bon indicateur dans sa réponse, il ne faut pas oublier quelles étaient les questions de départ. Celles-ci étaient centrées autour de l'activité des SCA, de la tarification de cette activité et des moyens de régulation disponibles. L'Autorité s'est donc intéressée à l'activité des sociétés d'autoroutes et non à leurs actionnaires. Elle n'avait pas pour mission de revenir sur les conditions de la privatisation des sociétés autoroutières, ni de faire une analyse de l'ensemble du secteur autoroutier.

Les éléments contenus dans son rapport permettaient de répondre à la question de savoir si l'évolution des tarifs autoroutiers respectait bien les règles tarifaires et si elle était proportionnée aux risques encourus par les sociétés d'autoroutes, risques mis en avant par les SCA.

Le contradictoire est utilisé dans le cadre des procédures contentieuses : après la notification des griefs, des réponses peuvent être apportées. Tel n'est pas le cas lorsque l'Autorité de la concurrence est saisie pour avis, puisque sa mission est alors de répondre aux questions posées. En l'espèce, l'Autorité a disposé de six mois environ pour instruire la demande - la saisine date de décembre 2013, la présentation de l'avis en séance a eu lieu en juillet 2014 et l'avis a été rendu en septembre 2014. Au cours de cette instruction, elle a questionné à plusieurs reprises les SCA sur un certain nombre d'éléments factuels et d'éléments d'appréciation, ainsi que sur l'indicateur à retenir pour juger de leur activité.

Je le répète, nous avons retenu le bon indicateur pour répondre à la question qui nous était posée et qui était centrée sur l'activité des SCA, les risques qui lui sont liées ainsi que les modalités de tarification et de régulation des tarifs et des marchés passés par les SCA.

Nous avons considéré que nous n'avions pas à nous intéresser à la question de la rentabilité des SCA, car ce n'était pas ce que l'on nous demandait. Je ne suis pas sûr au demeurant qu'une Autorité de la concurrence soit la mieux placée pour se prononcer sur de tels éléments financiers.

Notre mission était de regarder si les règles tarifaires étaient connectées à la réalité des coûts rencontrés et si le dispositif de régulation était satisfaisant, et de faire, le cas échéant, des propositions. Sur ces deux sujets, l'Autorité a apporté plusieurs réponses. S'agissant des règles de tarification, elle a proposé plusieurs modifications, assorties d'une série de *caveat*, étant donné qu'elle n'était pas en mesure d'apprécier les marges de manœuvre juridiques permettant ou non de modifier les règles tarifaires en cours de contrat ou à l'occasion d'un contrat de plan. L'Autorité a recommandé que le Gouvernement saisisse le Conseil d'État pour l'éclairer sur les marges de manœuvres qui étaient les siennes.

S'agissant de la régulation, l'Autorité a considéré que le cadre existant n'était pas assez robuste et qu'il y avait une asymétrie d'information et de moyens entre l'État et les concessionnaires à toutes les étapes des négociations. Si l'État était bien armé sur le plan technique – personne ne remettait en cause la qualité des ouvrages et leur robustesse – ses capacités étaient moindres sur le plan financier.

L'Autorité a considéré qu'il y avait besoin d'un régulateur indépendant pour corriger ces asymétries d'information et de moyens. Elle a été suivie sur ce point, et le travail que réalise aujourd'hui l'Autorité de régulation des transports (ART) confirme qu'il s'agissait d'une bonne idée. Ainsi, il existait des doutes sur la manière dont la compensation des nouveaux investissements était calculée dans le cadre des contrats de plan – or l'équilibre

défini ne pouvait ensuite que difficilement être remis en cause par des analyses *ex post*. L'intervention de l'ART permet aujourd'hui de pointer du doigt certaines incertitudes en cours de négociations, par exemple sur le caractère utile ou nouveau des investissements prévus et sur la justesse des estimations retenues, ce qui rend le processus plus robuste.

S'agissant des marchés passés par les SCA, l'Autorité de la concurrence avait fait des propositions pour optimiser le système de régulation existant. Le législateur a considéré qu'il était plus efficace de confier cette mission au nouveau régulateur, ce qui était une bonne idée. L'ART est désormais en capacité de construire une base de connaissances sur le long terme, ce qui permettra à l'État d'avoir une vision plus fine et plus complète de la situation et de prendre des décisions davantage éclairées, en discutant avec les SCA sur la base d'informations objectivées.

La question de la dette des SCA a été prise en compte par l'Autorité de la concurrence à travers le prisme du risque et de son impact sur l'évolution des tarifs. L'avis de l'Autorité de la concurrence n'est pas l'alpha et l'oméga de l'appréciation de la situation des concessions autoroutières : ce n'était pas son objectif et ce n'est pas l'utilisation que l'on peut en faire.

S'agissant de la régulation, nous avons fait trois propositions dans son domaine de compétence : mieux réguler les contrats passés par les SCA, mieux armer l'État pour discuter des éléments financiers avec celles-ci, interroger le Conseil d'État sur les marges de manœuvre existantes en vue de modifier les règles de tarification. Ces propositions ont été suivies.

Nous avons également proposé de modifier les règles d'évolution des tarifs afin qu'elles prennent en compte l'évolution du trafic, et pas seulement l'inflation, et qu'elles soient mieux connectées à la réalité des coûts – d'autant que le risque trafic était le principal risque mis en avant par les SCA pour justifier l'augmentation des péages. Nous avons en outre émis plusieurs hypothèses à explorer sur des formules de partage ou de réinvestissement des bénéfices. Ces recommandations n'étaient pas applicables directement mais avaient vocation à être expertisées.

Je le répète, l'avis de l'Autorité n'a jamais eu pour objectif de traiter l'ensemble des sujets liés aux concessions autoroutières. Pour cela, il faut un régulateur qui dispose d'un ensemble de données financières et de données relatives aux marchés passés, aux investissements réalisés et aux coûts rencontrés, et qui puisse les mettre en perspective. C'est ce que l'ART fera dans son premier rapport quinquennal sur l'équilibre économique et financier des concessions. Plus le temps passera, plus la vision sera complète et, à la fin des concessions, nous disposerons d'un historique de données et d'un régulateur qui sera monté en puissance.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Je comprends que l'Autorité de la concurrence ait souhaité répondre aux questions posées, même si celles-ci n'embrassaient pas la totalité du sujet.

Les TRI ne sont, à mon sens, pas suffisamment évoqués dans l'avis de l'Autorité de la concurrence, au regard de l'analyse des résultats des SCA et de leur rentabilité. Était-ce lié au fait que cela ne figurait pas dans la saisine initiale, ou était-ce un choix volontaire de ne pas trop rentrer dans la technique financière ?

Le rapport de l'Autorité de la concurrence a été un des éléments ayant permis que des changements soient opérés, à travers notamment l'octroi de la compétence de régulation des concessions autoroutières à l'ex-Arafer devenue aujourd'hui ART. Depuis cet avis, l'Autorité de la concurrence s'est-elle de nouveau intéressée à ce sujet ?

La plupart de vos recommandations ont été suivies ou ont été intégrées à la réflexion générale. Avez-vous de nouvelles recommandations à formuler ? Pensez-vous notamment que la prolongation des concessions sans mise en concurrence est normale ?

M. Umberto Berkani. – S'agissant des TRI, l'Autorité de la concurrence a estimé que la mission qui lui était confiée ne nécessitait pas de s'intéresser à cet indicateur – sauf à vouloir se prononcer sur la privatisation, ce qui ne relevait pas de son mandat. Au demeurant, je ne suis pas certain que l'Autorité aurait été légitime à le faire, car elle ne possède pas les compétences financières nécessaires. Avoir un régulateur qui embrasse à la fois les questions concurrentielles et les questions financières est, de ce point de vue, indispensable.

L'Autorité estimait qu'apprécier l'activité des SCA ne nécessitait pas de saisir de ce sujet. Si nous avions anticipé que cette question serait autant discutée par la suite, nous aurions davantage clarifié notre position dans l'avis.

En tout état de cause, on ne pourra avoir une vision définitive de la rentabilité des concessions à travers les TRI qu'à l'issue des contrats.

Depuis cet avis, l'Autorité de la concurrence n'a pas eu à connaître de ce secteur – elle ne suit pas l'ensemble des secteurs au jour le jour, cela dépend des saisines ou de l'actualité. En 2005, elle avait déjà rendu un avis lors de la privatisation, qui était centré sur la question des marchés et sur les risques théoriques ou réels qui existaient en matière de concurrence. Depuis la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019, l'Autorité de la concurrence doit rendre un avis en cas d'exclusion de certains marchés de fournitures ou de services du contrôle de l'ART.

Il m'est difficile de répondre à la question de la prolongation de la durée des concessions, car l'Autorité de la concurrence ne s'est pas prononcée sur le sujet. Il existe des contraintes juridiques qui limitent les possibilités pour la puissance publique de renégocier l'équilibre des contrats. C'est la raison pour laquelle nous avions proposé d'interroger le Conseil d'État sur les marges de manœuvre juridiques. Il est normal que les SCA aspirent à ce que les contrats soient respectés et qu'ils leurs soient le plus bénéfique possible.

Plus tôt les contrats arriveront à expiration, plus tôt on pourra rediscuter sur une base nouvelle et plus équilibrée. Cela nécessiterait de ne pas prolonger la durée des concessions dans le cadre de contrats de plan. Mais il pourra y avoir de nouveaux besoins d'investissements nécessitant des contrats de plan, et on peut imaginer qu'il sera difficile d'augmenter le prix des péages. Un équilibre doit donc être trouvé, qui relève d'un arbitrage politique. Prolonger la durée des concessions nous éloigne du moment où l'on pourra reprendre la main et rediscuter des contrats.

M. Éric Bocquet. – Je voudrais vous interroger sur l'Autorité de la concurrence. Ce n'est pas une juridiction, c'est une autorité administrative indépendante qui a des fonctions d'analyse et de contrôle pour veiller au respect des règles de concurrence. J'ai vu que vous pouviez infliger des sanctions. Dans le cadre de vos travaux sur les concessions autoroutières, vous avez travaillé sur des documents comptables et juridiques, vous avez échangé avec les

sociétés concessionnaires d'autoroutes. Y a-t-il eu une bonne coopération ? La transmission des documents lors de la rédaction du rapport a-t-elle été bonne, et les échanges avec les concessionnaires constructifs ? Si ce n'est pas le cas, que pouvez-vous faire ? Disposez-vous d'un pouvoir de contrainte ?

M. Umberto Berkani. – Nous avons bien un pouvoir de sanction dans des hypothèses très précises, en cas d'entente et d'abus de position dominante même si la rédaction des articles L. 401-1 et L. 401-2 du code de commerce est assez large. Dans ce cadre-là, nous avons des pouvoirs d'enquête simple et d'enquête lourde qui permettent des opérations de visite et de saisie, c'est-à-dire que nous pouvons nous rendre dans les entreprises pour prendre des documents.

M. Éric Bocquet. – Pouvez-vous mener ces procédures sans passer par la justice ?

M. Umberto Berkani. – Les pouvoirs d'enquête simple sont déclenchés de notre propre initiative. Pour les pouvoirs d'enquête lourde, c'est-à-dire les opérations de visite et de saisie, il nous faut l'autorisation d'un juge, l'esprit de ces opérations se rapprochant d'une perquisition. En cas de procédure d'avis, comme dans le cas qui nous occupe, nous disposons des pouvoirs généraux d'enquête, sans opération de visite et de saisie qui n'est justifiée qu'en cas de suspicions de pratiques anticoncurrentielles. Nous avons néanmoins des pouvoirs de communication de pièces et d'utilisation de certains éléments de sanction pour nous permettre de renforcer notre pouvoir, mais, à ma connaissance, nous ne les utilisons jamais. Pour être tout à fait transparent, et nous l'avons indiqué à la fin de l'avis, les sociétés concessionnaires ont totalement collaboré et ont fourni les informations que nous leur demandions. Quant à savoir si cela a continué depuis, la dernière fois que nous avons collaboré avec les sociétés d'autoroutes, c'était en 2014. Au cours des six mois d'instruction, nous leur avons posé un assez grand nombre de questions, et nous leur avons demandé beaucoup de documents. Nous avons utilisé pour la rédaction de l'avis des éléments publics et comptables, mais nous n'aurions pas pu atteindre ce niveau de finesse sans leur collaboration. Je ne sais pas si cette communication a perduré.

Après la publication de l'avis, la discussion n'a pas été totalement fluide. Les sociétés d'autoroutes vous diront que c'était lié au fait que notre procédure n'était pas suffisamment contradictoire et que nous ne les avions pas assez écoutées. Nous répondrons que lorsqu'un point avait été mis en avant lors de nos discussions, nous n'avions aucune raison de ne pas le traiter.

Globalement, les sociétés d'autoroutes ont joué le jeu et ont répondu à nos interrogations. Elles savaient que ce n'est pas en refusant de nous donner des informations qu'elles auraient fait avancer notre avis ou leur cause. Si elles devaient obtenir gain de cause face à nous, c'était en nous fournissant les documents et en nous convaincant que tel ou tel point était réglé. Si elles ne l'avaient pas fait, je ne sais pas si nous aurions pu utiliser des moyens coercitifs. C'est possible, mais je ne le crois pas. Je pense que dans toute procédure, chacun choisit ce qu'il fait : soit on se tient sur le reculoir jusqu'à être obligé de fournir des documents, soit on collabore clairement. Jusqu'à la sortie de l'avis, il n'y avait rien à signaler sur ce point de notre côté. Depuis, vous savez ce qui a suivi, par les discussions annoncées dans la presse. Quant à savoir ce que l'on nous avait dit ou non au cours de la procédure, je ne suis pas capable de le déterminer. Cela m'est assez souvent arrivé d'avoir des entreprises en opposition pendant une instruction, mais ce n'était pas le cas des sociétés d'autoroutes.

M. Olivier Jacquin. – Je trouve votre exposé aussi clair et pertinent que l'est l'avis de 2014. C'est un compliment. Ma question portera sur la dimension prospective de cette commission d'enquête. Le rapporteur nous a proposé une alternative entre le « tout régie » et le « tout concession ». Le système actuel des concessions vous semble-t-il adapté à l'objet concédé ? Ne faut-il pas revoir les conditions de durée de ces concessions, d'autant qu'il n'y aura plus de création d'infrastructures après le renouvellement des concessions ? Quant au contenu de l'objet concédé, le risque trafic doit-il faire l'objet de la concession ? La sphère publique ne doit-elle pas prendre plus de risques en cas de concessions ? En rédigeant cet avis, avez-vous imaginé, à titre prospectif, le dispositif juridique qui permettrait une relation plus équilibrée entre concédant et concessionnaire ?

M. Umberto Berkani. – Merci pour cette question qui n'est pas simple, et à laquelle je ne suis pas certain de pouvoir répondre complètement. Lorsqu'on pose une question à l'Autorité de la concurrence, elle rend un avis. Ensuite, je me contente d'exposer cet avis, sur lequel on est ou non d'accord car l'intérêt de nos avis publics est de créer du débat démocratique. Les sujets qui ne figurent pas dans mon avis sont ceux sur lesquels je ne veux pas me prononcer. Je ne suis pas sûr d'être légitime pour trancher sur ces questions juridiques, sur un terrain qui est plus celui du Conseil d'État que de l'Autorité de la concurrence.

Il y a cinq ans, à l'époque où nous rendions cet avis, la perspective temporelle de la fin des concessions était encore très lointaine. Depuis, la fin de la concession s'est rapprochée et interviendra dans une dizaine d'années. Ce que j'anticipais comme futur régime, c'était un régime transitoire, qui nous amenait à une situation dans laquelle on pouvait à la fin des concessions être en mesure de discuter en connaissance de cause et de manière équilibrée entre la puissance publique et les concessionnaires actuels ou candidats à d'autres concessions. C'est peut-être étriqué comme conception, mais en rédigeant l'arrêt nous cherchions ce point de bascule vers une relation équilibrée. Nous avons maintenant cette bascule. Nous étions occupés par le premier niveau d'analyse mais nous n'avons pas anticipé au-delà.

Lorsqu'on propose de changer la régulation, c'est qu'on constate un dysfonctionnement. Le dysfonctionnement en l'espèce s'expliquait de manière très logique. Il fallait créer un régulateur, qu'il ait tous les pouvoirs nécessaires et que son positionnement soit le bon. Une fois créé ce régulateur, la tendance actuelle me paraît être une bonne tendance. Nous serons à la fin des concessions mieux équipés pour objectiver un certain nombre de sujets, si ce n'est à armes égales avec les sociétés d'autoroutes. C'est là le point auquel on voulait arriver.

Qu'appelez-vous prendre plus de risques pour la puissance publique ?

Par ailleurs, je suis intuitivement d'accord avec vous sur le fait que même s'il y aura toujours des nouveaux travaux et de nouveaux frais et donc des risques découlant de ces frais, il me semble que la situation des nouvelles concessions ne sera pas exactement la même qu'auparavant. Ce changement devra être pris en compte. Je ne sais pas si cela aura un impact sur la durée des concessions. L'une des particularités de ces contrats est que les durées sont longues, car on veut pouvoir laisser le temps de faire des investissements, de les rentabiliser, de les améliorer, etc. Des concessions de deux ans ne seraient pas intéressantes, y compris pour la puissance publique. Mais est-ce que cela aura un impact sur la durée ? Très vraisemblablement.

Est-ce que la question du risque sera très différente ? Elle le sera, car au fur et à mesure de l'avancée des concessions, on en apprend plus, on peut tester. Le reproche qu'on a fait à l'Autorité de la concurrence est d'avoir mal estimé le risque trafic et de n'être que dans la contemplation du passé en observant le risque historique. Nous n'en avions pas l'impression. Nous considérons que nous avions bien pris en compte le temps nécessaire pour revenir à des flux classiques après la crise de 2009 ainsi que les conséquences de la crise sur les finances des sociétés d'autoroutes. Mais les années aidant, nous aurons une vision plus fine, nous verrons ce qui aura fait ou non varier les flux. Cela devra être pris en compte et pourrait amener à d'autres situations en termes de durée des contrats. Je ne sais pas ce que cela doit signifier en termes de risques pour la puissance publique.

M. Olivier Jacquin. – Vous m'avez bien répondu sur la durée de la concession : selon vous, s'il y a des travaux, elle ne peut pas être courte. S'il n'y a plus que de l'entretien à réaliser, je pense qu'on peut voir les choses autrement. Sur le contenu de l'objet concédé, est-ce que le risque trafic ne pourrait pas être assumé par la puissance publique plutôt que par le privé qui nous le fait payer très cher ? Si nous ne concédions que l'exploitation et la capacité à innover, les concessionnaires d'autoroutes ont de nombreuses qualités : les autoroutes sont en bon état.

L'Autorité de la concurrence a-t-elle analysé les premières sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP) ?

M. Umberto Berkani. – Nous ne sommes pas des experts et je ne suis donc pas compétent sur ce point. Dans la logique de la concession, il y a bien la question de savoir qui subit des risques et qui n'en subit pas. C'est dans la logique du système qu'une entreprise privée supporte les risques. Effectivement, cela a un coût. Toute la question est celle de déterminer comment on garantit l'équilibre au départ et tout au long de la durée de vie de la concession.

Dans nos développements sur les méthodes de tarification, nous avons bien essayé de distinguer ce qui était dans la loi et ce qui était dans les différents décrets d'application qui ont évolué dans le temps, pour intégrer des coûts et des risques dans la méthode d'évaluation des évolutions des trafics. Quitte à être compliquée, une méthode idéale de tarification devrait réintégrer à la fois au point de départ et au cours de son évolution tout une série des éléments de trafic. Il faut s'assurer que ces éléments pouvant faire varier la tarification sont bien intégrés dans la formule de calcul initiale et dans les formules d'évolution de ces calculs qui ont évolués avec le temps et avec les contrats de plan. Nous avons essayé de définir dans l'avis les moments où les coûts s'étaient écartés de ceux listés dans certains textes législatifs. C'est là-dessus qu'il faudra travailler mais on ne pourra le faire qu'à la fin des contrats actuels. Il faudra alors remettre à plat la formule tarifaire et s'assurer que le contrat soit équilibré pour la puissance publique et pour les éventuels nouveaux concessionnaires.

M. Olivier Jacquin. – Pour préciser ce que serait le risque trafic porté par la puissance publique, imaginons qu'on concède une autoroute, que les péages soient encaissés par la puissance publique, et que le contrat de concession ne concerne que l'exploitation de la bande de bitume.

M. Umberto Berkani. – Comment rémunérez-vous le concessionnaire ?

M. Olivier Jacquin. – Comme dans une concession, cela peut être par une somme à l'année, au kilomètre...

M. Umberto Berkani. – Je ne peux pas vous répondre à la fois sur les questions juridiques et sur ce que cela signifierait pour la charge de risque de chacun. Le Conseil d'État serait mieux à même de vous répondre.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Nous avons compris que l'Autorité de la concurrence répondait à des questions et se tenait à la réponse à ces questions. Avec le recul, y aurait-il sur ces avis des choses que vous auriez faites différemment, ou des aspects que vous auriez approfondis à la suite du débat qui a suivi ?

M. Éric Jeansannetas, président. – Des regrets peut-être ?

M. Umberto Berkani. – S'il y a autant d'institutions qui se penchent sur la question des concessions autoroutières, c'est qu'il s'agit d'un sujet global, technique, politique et économique. J'ai du mal à voir ce que l'Autorité de la concurrence aurait pu faire de plus, tout en restant dans le rôle qui est le sien. L'Autorité de la concurrence n'est pas une instance de contrôle politique, ce n'est pas le Conseil d'État ni la Cour des comptes, ce n'est pas non plus l'inspection générale des finances. Il y a des chevauchements entre tout ce que ces institutions peuvent faire, et il y a des points communs entre toutes, mais les champs de compétences sont tout de même différents. Je me souviens très bien de ce qui était pour nous une ligne rouge. Nous n'étions pas mandatés - et même si nous l'avions été nous aurions sans doute dû décliner - pour arbitrer sur le futur des concessions. Nous avions le sentiment que tout autre type de réponse que celles que nous avons faites nous aurait amené à répondre à cette question qui n'était pas légitime. Institutionnellement, une des missions essentielles de l'Autorité de la concurrence est de répondre aux questions qu'on lui soumet. Nous avons certes la possibilité de nous autosaisir : l'Autorité de la concurrence s'était autosaisie de la question des autocars et avait creusé la question. Mais prendre prétexte d'un avis pour faire autre chose est un positionnement compliqué, d'autant plus que nous aurions un doute sur notre compétence sur le sujet. Dans notre domaine contentieux, par exemple sur les abus de position dominante, nous savons ce que nous faisons. C'est la même chose pour le contrôle des concentrations : nous avons un domaine de compétence. Dans un avis, nous ne traitons pas les questions de concurrence pure : nous nous demandons donc toujours où arrêter notre analyse. Sur un marché ou sur une problématique économique, on pourrait considérer que la concurrence est partout. Mais nous n'avons pas les ressources pour élargir le sujet dès qu'on nous pose une question, vu le nombre de questions dont est saisie l'Autorité de la concurrence. Si nous le faisions, nous aurions moins de légitimité pour réclamer des moyens pour exercer notre cœur de métier. C'est une vision de l'institution qui est très personnelle. Cela confirme ce que je vous indiquais : si on veut que je réponde à une question, il faut me la poser, puis que j'explique si je suis ou non capable d'y répondre en termes de compétences, de ressources et de légitimité.

M. Éric Jeansannetas, président. – Merci à nos collègues présents au Sénat et en visioconférence.

La réunion est close à 15 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](#).

**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 19 mai 2020

- Présidence de M. Joël Bigot, vice-président -

La téléconférence est ouverte à 16 h 30.

Audition de MM. Jean de L'Hermite, directeur juridique, et Samuel Dufay, directeur environnement, et de Mme Céline Leroux, responsable juridique, de la société Eramet (en téléconférence)

M. Joël Bigot, président. – Mes chers collègues, compte tenu de la crise sanitaire actuelle, nos auditions plénières reprennent par téléconférence. Elles sont ouvertes à la presse et font l'objet d'un enregistrement afin d'être, si la qualité de l'enregistrement le permet, mises en ligne plus tard sur le site internet du Sénat.

Nous reprenons les travaux de notre commission d'enquête par l'audition de représentants de la société Eramet : M. Jean de L'Hermite, directeur juridique, M. Samuel Dufay, directeur environnement, et Mme Céline Leroux, responsable juridique.

Eramet est l'une des principales entreprises minières et métallurgiques françaises. Au travers de ses filiales, elle exploite plusieurs sites miniers et de production métallurgique en France hexagonale ainsi que cinq mines de nickel en Nouvelle-Calédonie.

Madame, messieurs, cette audition devrait être l'occasion de recueillir votre éclairage sur les précautions observées par votre société dans la prévention des risques sanitaires et écologiques lorsqu'elle exploite des sites miniers sur le territoire français.

Quelles sont les principales mesures de gestion du risque que vous mettez en œuvre, notamment s'agissant des déchets toxiques sur d'éventuels sites miniers dont vous avez cessé l'exploitation ? Quelle est votre politique en matière de dépollution des anciens sites miniers français qui étaient exploités par des sociétés que votre groupe a absorbées ? Assurez-vous directement les opérations de dépollution des sites qui ont cessé d'être exploités ou confiez-vous ces opérations à des prestataires que vous sélectionnez ? Dans ce cas, la qualité de la dépollution des sols est-elle vérifiée par les services de l'État ?

Il sera évidemment intéressant que vous nous présentiez votre politique de prévention et de gestion des risques de pollution sur les sites miniers que vous exploitez en Nouvelle-Calédonie, ainsi que votre politique de réhabilitation des sites que vous avez cessé d'exploiter. Il semble, notamment, que vous ayez entrepris une collaboration avec un laboratoire pour développer la dépollution par phytoremédiation.

Enfin, compte tenu de la dimension internationale de votre groupe, il serait intéressant que vous puissiez nous fournir quelques éléments de comparaison entre le système

français de prévention des risques sanitaires et écologiques en matière d'activité minière et les précautions mises en œuvre par d'autres pays étrangers.

Avant de vous laisser la parole pour une intervention liminaire de huit à dix minutes que vous pouvez vous répartir entre vous, 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.

Dans le cadre de cette visioconférence, vous êtes appelés à prêter serment en laissant bien entendu votre caméra et votre micro allumés. J'invite chacun d'entre vous, dans l'ordre où je vous appellerai, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, à lever la main droite et dire : « *Je le jure.* »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Jean de L'Hermite et Samuel Dufay, ainsi que Mme Céline Leroux, prêtent serment.

M. Jean de L'Hermite, directeur juridique de la société Eramet. – Je vais me charger de l'introduction, avant de laisser la parole à mes collègues, qui pourront développer les points que vous avez mentionnés.

Je présenterai rapidement le groupe Eramet. Ce groupe a été créé par l'État, qui était au départ son unique actionnaire. Il a été créé dans les années 1970 et au début des années 1980 à partir de la Société Le Nickel (SLN). L'État y a ajouté des sociétés spécialisées dans la production d'acières spéciaux, qui opéraient en France métropolitaine et en Suède.

Dans les années 1990, le groupe Eramet a été introduit en bourse, puis il a acquis le contrôle de la société Comilog, qui est aujourd'hui sa principale filiale. La société Comilog a été fondée au Gabon au début des années 1960 par d'autres investisseurs et a été acquise par Eramet en 1995. Comilog est l'un des principaux producteurs mondiaux de minerai de manganèse.

Dans le même temps, le groupe s'est développé dans la production des alliages de manganèse en Norvège, en France métropolitaine, aux États-Unis et en Chine. Eramet a franchi une troisième étape de son histoire en 1999, par l'apport des actifs de la famille Duval, c'est-à-dire pour l'essentiel de la société française Aubert & Duval, qui est un métallurgiste sans activité minière. Cette dernière est d'abord forge et matrice de pièces en métal utilisées pour la structure des avions, la fabrication de moteurs d'avion, de turbines terrestres, ainsi que pour les industries de la défense et du nucléaire. L'entrée de la famille Duval au capital d'Eramet en 1999 a entraîné la privatisation du groupe, l'État conservant toutefois une participation directe d'environ 30 % dans le capital, cédée pour une toute petite partie aux provinces de Nouvelle-Calédonie et pour 25 % à Areva.

En 2012, dans le contexte des difficultés traversées par Areva, l'État a racheté les 25 % du capital par l'intermédiaire du fonds stratégique d'investissement (FSI), qui est devenu Bpifrance, avant que cette participation ne soit finalement transférée directement en 2016 à l'agence des participations de l'État (APE).

En conclusion, Eramet est contrôlé à ce jour par un concert d'actionnaires, liés entre eux par un pacte. Ce concert est composé de la famille Duval, qui détient toujours 37 % du capital, et de l'État, qui en détient 25 % et qui est représenté par l'APE. Le troisième actionnaire d'Eramet est la Société territoriale calédonienne de participation industrielle,

société à 100 % publique appartenant aux trois provinces de Nouvelle-Calédonie. Le reste de l'actionnariat du groupe, dit « flottant », est détenu par des investisseurs boursiers. La société est cotée à Paris et fait partie du SBF 120. Les autorités publiques locales sont actionnaires minoritaires des principales filiales minières du groupe : l'État gabonais, les provinces calédoniennes pour la SLN et l'État sénégalais, dont la filiale Grande Côte Opération (GCO) extrait des sables minéralisés au nord de Dakar.

Le groupe compte aujourd'hui environ 12 000 salariés. Il a réalisé un chiffre d'affaires de 3,6 milliards d'euros en 2019. C'est d'abord un groupe métallurgique et minoritairement minier. Il compte deux divisions.

Premièrement, la division Alliages Haute Performance, située principalement en France métropolitaine et un peu en Suède, est composée d'Aubert & Duval, qui fournit majoritairement l'aéronautique en pièces métalliques. Elle réalise un chiffre d'affaires de 847 millions d'euros. Cette division n'a aucune activité minière.

Deuxièmement, la division Mines et Métaux, dont les implantations principales sont au Gabon, en Nouvelle-Calédonie, au Sénégal, en Indonésie et en Argentine. Cette division a pour principales activités l'extraction et la transformation métallurgique sous forme d'alliages, qui sont ensuite vendus à d'autres métallurgistes, qu'il s'agisse de minerais de manganèse, de nickel, de dioxyde de titane ou de zircon. Elle réalise un chiffre d'affaires de 2,8 milliards d'euros. Le groupe a également un projet d'extraction et de transformation de lithium dans le nord de l'Argentine, actuellement au stade d'usine pilote et temporairement arrêté en raison de la conjoncture mondiale peu favorable.

En termes de taille, Eramet est un petit acteur du secteur des matières premières et de la métallurgie. Ses 12 000 salariés, dont seulement une minorité sont directement employés à une activité minière, sont peu nombreux en comparaison des grands acteurs mondiaux que sont le brésilien Vale, avec ses 134 000 salariés et un peu plus de 37 milliards de dollars de chiffre d'affaires, BHP ou Rio Tinto, tous deux employant un peu moins de 50 000 personnes et réalisant un chiffre d'affaires de plus de 40 milliards de dollars chacun.

Cela me conduit à formuler quelques observations importantes à la lecture des questions que vous avez bien voulu nous adresser avant cette réunion.

J'insiste sur le fait que le groupe Eramet n'exerce aucune activité minière en France métropolitaine où ses implantations industrielles sont essentiellement des forges et des usines de matriçage de la division Alliages Haute Performance, situées en Auvergne et dans les départements de l'Ariège, de la Loire, de la Nièvre et de l'Allier. Il existe également une usine d'alliage de manganèse à Dunkerque et une usine de production de sel de nickel à Sandouville, près du Havre. Il y a enfin un centre de recherche à Trappes.

L'ensemble de ces usines métropolitaines relève de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Concernant les pollutions des sites industriels, qui sont parfois mises au jour à la cessation d'activité partielle ou totale des installations, nous mettons en place les mesures requises par la réglementation nationale.

Les usines métallurgiques du groupe situées hors de France métropolitaine qui sont nombreuses, à commencer par celle de Nouméa, relèvent de la réglementation applicable localement, qui est plus ou moins inspirée de celle que nous connaissons en métropole.

S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, ce n'est pas l'État qui exerce la compétence en matière environnementale, ce sont les provinces.

Les mines du groupe Eramet se situent soit en Nouvelle-Calédonie, soit à l'étranger dans un petit nombre de pays : le Gabon, le Sénégal et l'Indonésie – sans doute demain aussi en Argentine. Certaines des mines du groupe ont plus d'un siècle d'existence, par exemple en Nouvelle-Calédonie. Elles héritent, encore aujourd'hui, des problématiques de leur exploitation passée. Dans tous les cas, aucune des mines aujourd'hui exploitées par les sociétés du groupe n'utilise de substances polluantes ou dangereuses, que ce soit pour l'activité d'extraction – qui s'opère toujours à ciel ouvert – ou pour la concentration du minerai dans des laveries. De même, les gisements que nous exploitons ne contiennent pas de substances polluantes ou dangereuses.

Un autre point de clarification préalable doit être fait entre la notion de réhabilitation minière et celle de réhabilitation des sites industriels. Car la nature et l'impact de l'activité minière sont très différents de ceux de l'activité de transformation métallurgique que nous exerçons. L'activité minière consiste pour l'essentiel à détruire la ressource extraite non reproductible, qui est définitivement sortie du gisement. L'objectif de la réhabilitation minière consiste donc à réorganiser dans toute la mesure du possible le site de production de façon à limiter l'érosion, de rétablir le paysage et la biodiversité : réaménagement paysager, revégétalisation, refonctionnalisation des sols quand c'est possible. La réhabilitation des sites industriels est un autre processus, plus classique et plus connu, qui consiste à réaliser l'ensemble des opérations, études et travaux pour éliminer ou maîtriser les sources de pollution. Chacun de ces sujets relève d'obligations réglementaires et de contrôles de natures très différentes, quel que soit le pays d'implantation.

Sur la gestion de tous nos sites, nous exerçons une surveillance étroite et quotidienne, et nous essayons d'agir avec diligence en cas de risque, en lien permanent avec les autorités publiques compétentes.

M. Samuel Dufay, directeur environnement de la société Eramet. – Lors des auditions précédentes, vous vous êtes penchés sur le cas des anciennes mines de Salsigne et de Saint-Félix-de-Pallières, qui engendrent un certain nombre de problématiques sanitaires. Ce n'est pas le cas d'Eramet, grâce à la géologie particulière des sites sur lesquels nous travaillons. La problématique sanitaire est pour nous moins prégnante, car il n'y a pas de risque pour les populations riveraines, à notre connaissance. En Nouvelle-Calédonie, par exemple, nous travaillons des minerais oxydés : ils ne sont pas susceptibles de donner lieu aux phénomènes de drainages miniers acides. Ces minerais ne contiennent pas non plus d'éléments dits « toxiques » comme l'arsenic, le plomb ou le cadmium.

À l'inverse, en Nouvelle-Calédonie, la problématique environnementale de premier ordre est la réhabilitation des mines. Il ne s'agit pas de dépolluer le sol, puisqu'il n'est pas pollué, mais d'éviter l'érosion. Nous travaillons dans des mines à ciel ouvert, nous sommes obligés de défricher et de décaper le sol pour accéder au minerai. Dans un contexte de très forte pluviométrie, parfois cyclonique, le danger est que l'érosion des sols ait un impact sur les rivières, les criques et le lagon. C'est ce phénomène que nous cherchons à limiter avant tout. Toute notre politique environnementale est tournée vers cet objectif. Cette problématique est assez bien traduite et reprise dans le code minier calédonien revu en 2009, ainsi que dans toute la réglementation qui y est attachée.

Pour prévenir l'érosion, il faut : premièrement, avoir une gestion très active de l'eau ruisselant sur les sols ; deuxièmement, stocker les stériles dans des ouvrages très bien dimensionnés et surveillés ; troisièmement, réhabiliter et revégétaliser les sols aussi vite que possible. Nous sommes extrêmement diligents sur l'ensemble de ces mesures particulièrement bien intégrées dans la réglementation calédonienne et dans les arrêtés d'autorisation d'exploiter les sites miniers.

Mme Céline Leroux, responsable juridique de la société Eramet. – Vous nous avez demandé si la qualité de la dépollution était vérifiée par l'administration en cas de cessation d'activité. La réponse est oui. Nos processus sont d'ailleurs encadrés réglementairement, aussi bien à la cessation d'activité que pendant la vie des activités. Nous sommes contrôlés par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), notamment sur nos deux sites classés Seveso en France.

La méthodologie mise en place à la cessation d'activité et en cas de découverte de pollution est celle qui s'applique en France depuis plusieurs années. Il s'agit d'une approche par le risque, ce dernier étant déterminé en fonction de l'usage. L'approche française nous paraît être bonne. D'autres pays préfèrent dépolluer par rapport à des valeurs seuils.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Je vous remercie de la clarté de vos propos. Eramet est un exploitant minier français dans nos régions ultrapériphériques et outre-mer. C'est un groupe qui a aussi une action à l'international, notamment au Sénégal.

Cette audition est l'occasion de recueillir le sentiment d'une société minière sur l'adéquation de notre législation minière aux exigences de protection de la santé et de l'environnement. Nos auditions ont jusqu'ici mis en lumière des asymétries entre le code minier et le code de l'environnement dans la prévention des risques sanitaires et écologiques. Dans quelle mesure pensez-vous que la réforme à venir du code minier peut permettre de combler certaines lacunes dans ce domaine ?

En particulier, ne faudrait-il pas transposer aux exploitants miniers en France les obligations de constitution de garanties financières qui pourraient être mobilisées par l'État en cas de défaillance de l'exploitant lorsqu'il s'agit de dépolluer les sites ? Il semble en effet que ces garanties financières ne valent, dans le domaine minier, que pour le stockage des déchets.

Ne faudrait-il pas, en outre, permettre à l'État de poursuivre les anciens exploitants miniers en responsabilité dans un délai de trente ans après la cessation d'activité, comme il peut le faire aujourd'hui contre les exploitants d'installations classées ?

Enfin, votre entreprise s'astreint-elle à la réalisation périodique de diagnostics des sols des sites qu'elle exploite afin d'évaluer le risque de pollution ? Qu'en est-il des anciens sites miniers français qui avaient été exploités par des sociétés que vous avez acquises ? Conservez-vous une responsabilité dans la mise en sécurité de ces sites ?

Si vous n'êtes pas contraints de réaliser de tels diagnostics, vos exploitations minières font-elles au moins l'objet d'inspections régulières de la part d'opérateurs de l'État, notamment le département de la prévention et de la sécurité minière du bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) ou les Dreal, dont vous avez parlé ?

Il s'agit d'une commission d'enquête. Notre objectif n'est pas de lancer des accusations, mais il est de faire progresser les choses dans la transparence afin d'apporter des

améliorations. Quel est le *process* à suivre si vous découvrez une pollution des sols sur le site de l'une de vos sociétés d'exploitation ? Informez-vous directement les autorités, les riverains, les associations locales ?

Dans la gestion des sites, en Nouvelle-Calédonie ou ailleurs, prévoyez-vous déjà en amont l'après-activité ? Gérer, c'est prévoir : il faut savoir anticiper, surtout en matière de pollution !

M. Jean de L'Hermite. – Je commencerai par répondre à la question de l'articulation entre la législation minière et la législation en matière de protection de l'environnement.

Je rappelle tout d'abord qu'Eramet n'a jamais eu d'activité minière en France métropolitaine. Nous ne sommes donc pas très bien placés pour répondre à une telle question dans le cadre de la réglementation métropolitaine. En revanche, nous connaissons bien la réglementation applicable en Nouvelle-Calédonie et nous avons un avis sur la façon dont elle fonctionne. La législation calédonienne ressemble, à certains égards, à celle de la métropole, mais elle n'en est pas dérivée. Depuis que la Nouvelle-Calédonie est un territoire français, elle a toujours eu une législation minière et une législation de l'environnement spécifiques. Ce n'est pas seulement un effet du principe de spécialité législative tel qu'il découle de l'article 74 de la Constitution et maintenant du statut constitutionnel spécifique. C'est aussi une conséquence d'ordre pratique : l'autorité compétente pour légiférer et réglementer en matières minière et d'activité industrielle non minière en Nouvelle-Calédonie n'a historiquement presque jamais été l'État. Cette compétence a presque toujours été exercée par les autorités locales, sauf pendant une assez brève période, de 1969 à 1999, notamment en raison de l'extrême éloignement de ce territoire par rapport à la métropole. Par ailleurs, les substances extraites du sol n'avaient pas d'équivalent en métropole où la réglementation était à l'époque surtout conçue pour l'extraction du fer et du charbon.

La législation calédonienne est spécifique : elle repose sur un code minier et sur un schéma de mise en valeur des richesses minières, qui date de 2009 et qui a été élaboré par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie. L'application de cette législation relève des provinces.

Cette législation organise essentiellement les modalités selon lesquelles un opérateur, pourvu qu'il justifie de qualifications techniques et financières, peut être autorisé à exercer l'activité minière. Elle assure l'attribution du permis de recherche et d'exploitation. Le législateur permet à l'administration de donner à un opérateur un droit dérogatoire au droit commun de la propriété, consistant à pouvoir extraire une certaine ressource du sous-sol, et uniquement celle-là. Une fois l'extraction faite, le sous-sol et le sol superficiel n'existeront plus. Il y a donc une obligation de remise non pas en l'état initial, laquelle est absolument impossible, l'extraction étant irrémédiable, mais dans un état qu'il appartient au législateur et à l'autorité chargée du contrôle des travaux miniers – la province en l'espèce – de définir. Cette définition repose sur un certain nombre d'obligations en termes de végétalisation, de restitution de la biodiversité et de prévention de l'érosion. Le problème végétal et le problème de l'érosion, en particulier dans le contexte calédonien, sont bien les problèmes essentiels, en l'absence de l'utilisation de solutions polluantes pour l'extraction et de substances polluantes dans les matériaux manipulés.

La façon dont le contrôle s'exerce et le type de dialogue avec les autorités publiques sont très analogues à ceux qu'un industriel plus classique, qui exploite simplement une usine, a avec les services chargés d'une installation classée.

Ainsi, lorsque vous avez un permis minier, vous avez le droit d'extraire le nickel d'un gisement donné, mais vous devez au préalable obtenir une autorisation de travaux, en plus du permis minier. Cette autorisation est délivrée par le président de l'assemblée de la province calédonienne concernée, après une enquête publique et une concertation locale, sur la base d'un dossier qui ressemble fort à un dossier de demande d'autorisation au titre de la législation métropolitaine applicable aux ICPE. Sur la base de ces échanges et de cette enquête, un arrêté d'autorisation, qui ressemble là encore à un arrêté ICPE, est édicté par le président de la province. Des contrôles peuvent ensuite être effectués à tout moment, soit sur pièce, soit sur place, par les inspecteurs de la direction de l'industrie des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie. Les éventuels écarts avec les arrêtés d'autorisation entraînent les mêmes conséquences pour l'exploitant que pour une installation classée.

Il existe donc de grandes différences de nature entre les deux activités, mais aussi de grandes analogies dans le fonctionnement concret, pour autant que les problématiques soient les mêmes.

J'ajoute qu'il existe également une législation ICPE spécifique en Nouvelle-Calédonie, différente dans chaque province, le statut de la Nouvelle-Calédonie prévoyant que le code de l'environnement est édicté par chaque province pour son propre compte. Notre usine de transformation métallurgique de Nouméa est soumise au code de l'environnement de la province Sud. Le cadre juridique est très semblable au cadre ICPE métropolitain. Nous avons l'expérience de ces deux législations, qui sont juridiquement indépendantes. En cas de litige sur les travaux miniers, on ne peut pas invoquer une disposition du code de l'environnement de la province, mais, dans les faits, pour autant qu'il y ait des points d'attache communs, les deux législations se rencontrent.

Voilà comment se passent les choses en Nouvelle-Calédonie, sans intervention de l'État, je le rappelle, ce dernier n'ayant plus aucune compétence en matière minière et d'environnement en Nouvelle-Calédonie, sauf en matière de contrôle des substances radioactives.

M. Samuel Dufay. – Le code minier de Nouvelle-Calédonie, en son article R. 142-24, rend obligatoire la constitution par les exploitants de garanties financières destinées à couvrir les opérations de réhabilitation en fin de vie minière. De telles garanties existent dans la majorité des grands pays miniers, qu'il s'agisse du Canada, de l'Afrique du Sud ou de l'Australie.

Sur la responsabilité des anciens exploitants et concernant les sites orphelins, le législateur en Nouvelle-Calédonie a tenu compte du fait qu'il existe un passif environnemental lié au passé minier. Les mines de nickel sont exploitées depuis plus d'un siècle en Nouvelle-Calédonie. Avant 1974, cette activité était peu encadrée d'un point de vue environnemental. Les opérateurs sont aujourd'hui responsables du traitement du passif environnemental à partir de 1974. Pour le passif préexistant, le territoire a constitué un fonds, le Fonds Nickel, en partie abondé par les opérateurs, qui permet d'effectuer petit à petit des opérations de réhabilitation lorsqu'elles sont nécessaires.

M. Jean de L'Hermite. – Le législateur a fixé une date arbitraire, qui correspond au moment où la législation est devenue plus exigeante, afin d'épargner à l'administration d'avoir à rechercher les héritiers des anciens exploitants. C'est un principe de responsabilité sans faute qui est prévu, de responsabilité objective. Une dégradation du site ouvre droit à une intervention du Fonds nickel.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Avez-vous des sites classés Seveso ? Respectez-vous des *process*, sachant que vos activités ont une influence sur l'environnement et sur la santé des populations ?

M. Samuel Dufay. – Nos activités métallurgiques peuvent avoir des impacts, plus que nos activités minières. Ce qu'il faut, c'est disposer d'une surveillance environnementale des sites la plus dense et précise possible pour détecter des anomalies pouvant nous faire suspecter une pollution des sols. Lorsque cela se produit – cela arrive de temps en temps –, il faut faire remonter l'information au plus vite à la Dreal et avoir un dialogue en bonne intelligence sur la façon de traiter ces anomalies. La difficulté en matière de pollution des sols, c'est que l'apparition d'une anomalie, par exemple la présence d'hydrocarbures ou de solvants dans la nappe phréatique, ne suffit pas pour caractériser l'étendue de la pollution et son origine. Un dialogue avec les autorités est donc nécessaire sur la marche à suivre afin d'essayer de comprendre l'origine de la pollution, de mesurer son extension, dans un processus itératif.

Une personne auditionnée par votre commission a déclaré que, pour bien réussir une opération de dépollution, il faut absolument disposer d'études robustes, qu'on ne peut acquérir que par itération. Cela rejoint assez bien notre savoir-faire de mineur. Lorsque l'on prépare une exploitation minière, c'est la même chose. Au début, on a des indices de la présence de minerai, et c'est par des sondages progressifs que l'on parvient à se faire une idée des réserves exploitables.

Nous avons récemment détecté des anomalies sur deux sites situés en Auvergne. En tant que directeur environnement du groupe, je donne pour consigne de faire preuve immédiatement de transparence et de faire remonter l'information aux Dreal afin de construire une réponse adaptée avec elles. C'est ainsi que l'on traite ces situations au mieux, cette façon de faire ayant fait ses preuves.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Existe-t-il un *process* défini, à l'image des plans communaux de sauvegarde, lesquels permettent aux élus de savoir précisément ce qu'ils doivent faire et quelle autorité avertir en fonction des risques ? Les choses ne fonctionnent-elles dans votre secteur que dans la négociation, au doigt mouillé ?

Vous avez parlé des études, mais on voit peu d'améliorations sur les sites en termes de pollution et de réhabilitation. Autrefois, pour régler un problème, on créait un comité ; aujourd'hui, on fait une étude ! Je suis favorable aux études, encore faut-il qu'elles débouchent sur des résultats concrets.

Mme Céline Leroux. – Quand on parle d'études, on parle en fait d'investigations. Quand on suspecte un problème environnemental quelconque, on lance d'abord des investigations : on va voir sur le terrain ce qui se passe, avant d'émettre des hypothèses. Certains sites de la division Alliages d'Eramet ont plus de cent ans. On gère différemment les pollutions historiques et les pollutions actuelles, mais on se fonde toujours sur la méthodologie qui existe en France, fondée sur des circulaires, et qui offre un cadre assez robuste. Les bureaux d'études – ils sont certifiés pour la plupart, en tous les cas ceux auxquels nous faisons appel – sont rompus à ces méthodologies.

Quand un problème surgit, nous avons des discussions avec les administrations. Nous pouvons être amenés à rencontrer les agences régionales de santé, les maires. Nous ne gérons pas les problèmes seuls dans notre coin avec les Dreal.

M. Jean de L'Hermite. – Quand un sujet prend un peu d'ampleur à l'échelon local, lorsqu'une pollution significative est découverte sur un site par exemple, on ne reste jamais en tête à tête avec la Dreal. L'affaire remonte toujours au représentant de l'État. En général, d'autres instances sont associées : le maire, parfois le conseil départemental, l'agence régionale de santé.

Si le problème est lié au passif historique, une phase d'études à plusieurs est nécessaire. En revanche, si le problème est la conséquence d'une négligence ou d'un manque de prudence ou d'attention – si un directeur d'usine laisse filer une partie de sa cuve à mazout dans la rivière par exemple –, il relève de l'autorité de police.

Vous nous avez demandé si le BRGM exerçait une activité de contrôle ou d'appui à la prévention pour nos activités minières. La réponse est non, malheureusement. Le BRGM n'intervient plus en Nouvelle-Calédonie depuis que l'État n'y exerce plus de compétence en matière de mines. Il l'a fait dans le passé, surtout dans le domaine de la recherche minière, peu dans celui de la réhabilitation. Le BRGM est aujourd'hui très en retrait sur ce sujet, en tout cas en Nouvelle-Calédonie.

M. Joël Bigot, président. – La loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a consacré le principe de préjudice écologique. Qu'en pensez-vous ? Compte tenu de la multiplication des procédures engagées à la suite de cessations d'activité, pensez-vous qu'il faille encadrer la réappropriation de la biodiversité et la réhabilitation des sols ? Quelle évolution du droit pourrait permettre la réhabilitation des sols ?

M. Jean de L'Hermite. – La question se pose dans des termes très différents selon que l'on parle de mines ou d'autres activités industrielles. Dans le cas de mines, l'objectif de réhabilitation est d'éviter l'érosion et de revégétaliser le sol. Lorsqu'on a mis fin à un phénomène d'érosion incontrôlée et retrouvé une végétation qui se renouvelle par elle-même, on peut considérer que l'exploitant minier, à condition qu'il n'ait laissé aucune substance polluante ou aucun déchet sur place, a fait son travail.

La réhabilitation de sites industriels non miniers est plus compliquée. D'un point de vue législatif, la réhabilitation s'entend pour un usage déterminé, non pour tous usages. À cet égard, la législation actuelle comprend un certain nombre de nuances et de subtilités. Un exploitant industriel peut être obligé de remettre dans un certain état les terrains qu'il a occupés.

Mme Céline Leroux. – En matière de revitalisation des anciens sites pollués, la logique est de prévoir une réhabilitation en fonction d'un usage partagé avec l'administration, le maire, l'ensemble des parties prenantes du secteur. Il me semble dangereux d'envisager de réhabiliter d'anciens sites industriels qui ont été exploités pendant des dizaines, voire des centaines d'années, pour en avoir un usage très éloigné. De nombreux projets de réhabilitation de sites industriels pour des usages dits « sensibles » – des habitations, des crèches, des écoles – ont été envisagés, mais cela a posé beaucoup de problèmes. Les changements d'usage sont assez étroitement accompagnés dans la réglementation française.

M. Jean de L'Hermite. – Un changement d'usage doit être encadré. Il ne peut pas être totalement discrétionnaire. Il est très difficile d'imaginer que n'importe quel site puisse servir à n'importe quel usage. Il faut identifier la nature des problèmes résiduels, vérifier s'il est possible ou non d'y remédier, avant de définir les usages futurs matériellement

envisageables et d'évaluer le coût d'une opération pour l'exploitant, pour la collectivité ou pour l'opérateur qui reprendra le site. C'est du cas par cas. Il est très difficile de concevoir qu'un site qui a été industriel, parfois durant un siècle ou deux, voire davantage, comme certaines de nos usines en Suède, puisse radicalement changer de nature.

Si le coût de l'opération est financièrement supportable, il faut évidemment étudier la question dans la perspective d'une meilleure valorisation possible des friches industrielles. La meilleure valorisation devrait être en principe une nouvelle activité industrielle, afin d'éviter la désindustrialisation des territoires, mais c'est un idéal qui n'est pas facile à atteindre.

M. Daniel Gremillet. – Vous avez évoqué les risques énormes d'érosion quand il y a un décapage. Pouvez-vous nous indiquer le laps de temps qui s'écoule entre le moment du décapage et le début de la revégétalisation pour limiter l'érosion ?

M. Samuel Dufay. – Tout dépend du type de mine. Disons qu'il faut le faire au plus vite. Dans le cas de la Nouvelle-Calédonie, ce n'est pas évident : vus du ciel, ces sites miniers ont l'air immense ; en fait, quand on les exploite, on se sent un peu à l'étroit, car ils sont souvent situés en altitude. Or on a besoin de place pour des installations, comme les verses à stériles, les chantiers d'extraction sont ouverts et il reste parfois peu d'espace pour manœuvrer : cela n'aurait pas de sens de réhabiliter tout de suite, car on risque de réutiliser assez vite le terrain.

À Grande-Côte, au Sénégal, notre mine progresse de façon continue ; au bout d'un an ou d'un an et demi, on peut déjà faire les premières opérations de lutte contre l'érosion en installant des filets brise-vent et, dès la saison humide suivante, on réhabilite. Dans le domaine minier, contrairement aux ICPE, la réglementation n'impose pas de réhabiliter en vue d'un usage donné, mais c'est quand même ce que l'on fait en pratique. Au Sénégal, au moment de revégétaliser, nous avons sélectionné les espèces replantées au terme d'un dialogue avec les communautés riveraines et dans le respect de la biodiversité.

M. Jean de L'Hermite. – La réponse à la question est effectivement très variable en fonction des mines. Au Sénégal, nous avons un cas idéal : nous exploitons une dune au niveau de la mer et l'objectif est de reconstituer la dune après le passage de la dragueuse ; le risque d'érosion est faible et nous sommes sur un cycle d'un an ou deux ans, pour un gisement qui doit être exploité en vingt ou trente ans. En Nouvelle-Calédonie, on est en montagne, à plus de 1 000 mètres d'altitude, sur des gisements exploités parfois depuis plus de cent ans, car la richesse des gisements calédoniens est exceptionnelle. On ne se pose donc pas la question de la réhabilitation de la même façon.

Pour schématiser, il y a deux sujets : la lutte contre l'érosion, d'une part, et la revégétalisation, d'autre part.

La lutte contre l'érosion est un combat permanent, avec une forme d'urgence, surtout en montagne. Si vous faites preuve de négligence dans votre exploitation, vous risquez de provoquer un phénomène d'érosion aux conséquences tout à fait dommageables pour les cours d'eau, les exploitations agricoles ou les lieux de vie en contrebas. C'est donc quotidiennement, dans l'exécution des travaux, que les actions de lutte contre l'érosion doivent être entreprises.

La revégétalisation, quant à elle, ne peut intervenir qu'à la fin du cycle d'exploitation ; on peut l'engager sur des sites miniers orphelins en périphérie, par exemple. Elle se fait d'autant plus facilement que les travaux de lutte contre l'érosion ont été bien menés ; quand ils sont bien faits, une forme de revégétalisation naturelle peut apparaître.

En résumé, en Nouvelle-Calédonie, la clé de tout, c'est la lutte contre l'érosion.

M. Alain Duran. – Étant sénateur de l'Ariège, je connais mieux la division Alliages d'Eramet que la division Mines, et je peux témoigner du travail de cette entreprise en matière d'industrie durable et responsable. On nous parle aujourd'hui d'une réécriture du code minier : votre savoir-faire et votre expérience vous permettent-ils de formuler des propositions, même si vous ne pratiquez pas ce code en métropole, pour faciliter son articulation avec le code de l'environnement ?

M. Jean de L'Hermite. – L'activité minière est une activité industrielle très spécifique, on ne pourra donc jamais l'assimiler, dans le code de l'environnement, à l'activité d'une usine classique. Il faut donc, à notre sens, préserver une certaine autonomie du droit minier, en ce qu'il a de matériellement spécifique : l'exploitation destructive d'une ressource naturelle non renouvelable par dérogation au droit de propriété du propriétaire du sol.

Une fois ceci posé, il faut raisonner par analogie : essayer d'introduire dans le droit minier tout ce qui marche bien dans le droit de l'environnement et qui, matériellement, peut y fonctionner. Le travail d'actualisation du code minier a peut-être pris du retard, du point de vue d'un observateur extérieur. Je pense que ce qui se fait en Nouvelle-Calédonie, qui reste le territoire français où l'activité minière est la plus significative, devrait être considéré de manière plus attentive par les autorités métropolitaines qui réfléchissent sur le sujet : il y aurait pour elles un travail de *benchmark* – pardonnez l'anglicisme – à faire en Nouvelle-Calédonie. Je ne dis pas que tout y soit idéal, mais c'est encore le meilleur point de comparaison que l'on puisse trouver dans un contexte français.

M. Joël Bigot, président. – Je remercie les représentants de la société Eramet d'avoir participé à cette audition.

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

Audition de M. Jean-François Nogrette, directeur de Veolia Technologies & Contracting, membre du comité exécutif du groupe Veolia (en téléconférence)

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux par l'audition de M. Jean-François Nogrette, directeur de Veolia Technologies & Contracting et membre du comité exécutif du groupe Veolia.

Veolia est un groupe mondial *leader* dans le domaine de la dépollution des sols et de la propreté de l'eau. Votre audition sera donc l'occasion de recueillir un éclairage précieux sur la complexité de l'analyse de la pollution des sols, des sous-sols et des eaux souterraines, ainsi que des travaux qui peuvent être mis en œuvre pour traiter cette pollution.

Quelle évaluation faites-vous des techniques de dépollution aujourd'hui disponibles en France au regard non seulement de leur faisabilité, mais aussi de la maîtrise de leur coût ? À ce propos, quel est votre sentiment sur la qualité des diagnostics des sols réalisés

par les bureaux d'études certifiés et sur leurs recommandations : les travaux de dépollution préconisés vous semblent-ils généralement pertinents, réalistes et financièrement maîtrisés ?

Avant de vous laisser la parole pour une intervention liminaire d'une dizaine de minutes, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Monsieur Nogrette, je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « *Je le jure* ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-François Nogrette prête serment.

Jean-François Nogrette, directeur de Veolia Technologies et Contracting, membre du comité exécutif. – Je voudrais d'abord résituer l'action du groupe Veolia sur les sites pollués. Nos premières réalisations ont démarré en France au début des années 1990. Elles visaient à l'origine la protection de la qualité des eaux souterraines, avant que la pollution ne migre vers les nappes phréatiques et ne devienne très difficilement réversible.

Veolia a ensuite créé GRS Valtech. Cette entité spécialisée dans les travaux de dépollution, toujours active aujourd'hui, s'est progressivement développée en France, avant d'exporter son savoir-faire – en Suisse, en Italie – et d'acquérir de nouvelles techniques – au Danemark –, d'abord en Europe, puis en Chine, en Amérique latine, en Amérique du Nord, et plus ponctuellement, au Moyen-Orient.

Nous avons également diversifié nos prestations depuis une dizaine d'années avec la dépollution pyrotechnique et radiologique de sites contaminés. Nos équipes interviennent à deux étapes du chantier : lors des travaux, qui sont réalisés en France par GRS Valtech, puis au moment du traitement et de la valorisation des terres susceptibles d'être évacuées lors de la dépollution. Veolia met à disposition de ses clients des filières dédiées aux sols – biotraitement, lavage de sols, désorption thermique – et des filières partagées avec d'autres déchets – centres de stockage ou unités d'incinération de déchets dangereux. En revanche, nous agissons moins en amont pour les diagnostics, qui sont plutôt réalisés par des bureaux d'études.

Sur le marché français, nos clients sont à 40 % des industriels, à 40 % également des aménageurs – promoteurs immobiliers ou établissements publics fonciers –, et pour les 20 % restants des collectivités, des bureaux d'études et l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). Généralement, GRS Valtech intervient en France à l'issue d'un appel d'offres, qui est fondé sur un diagnostic approfondi réalisé par un bureau d'études à la demande du maître d'ouvrage.

En pratique, l'activité de dépollution des sols est très largement orientée par le marché de l'immobilier : d'une part, la valeur du site finance un grand nombre d'opérations de dépollution, et, d'autre part, le marché de l'immobilier influence la stratégie retenue. La plupart du temps, les équipes cherchent à réduire le temps d'immobilisation du terrain pour le libérer le plus tôt possible en faveur de l'aménageur.

Les travaux de dépollution peuvent être réalisés par excavation et évacuation des sols vers des filières de traitement et de valorisation, dont celles de Veolia, qui enregistrent actuellement une forte croissance de leur activité. Cette méthode, qui consiste à déplacer des terres contaminées vers un site de traitement ou un centre de stockage, est la solution

majoritairement retenue aujourd’hui, alors que les prestations *in situ* étaient beaucoup plus nombreuses voilà dix ou quinze ans. L’objectif est double : limiter le coût lié à l’évacuation, tout en privilégiant celle-ci pour les projets immobiliers. À ces fins, un certain nombre d’opérateurs proposent des voies de réutilisation des terres polluées.

Toutefois, ces pratiques sont encadrées par les préconisations d’un certain nombre de guides techniques. Nous attendons d’ailleurs un prochain arrêté relatif à l’exclusion du statut de « déchet » des terres excavées et à la traçabilité de celles-ci dans le cadre de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l’économie circulaire (AGEC). Cet encadrement nous paraît indispensable afin de limiter les risques de dispersion des pollutions.

Je le souligne, certains pays comme la Belgique et les Pays-Bas ont développé depuis de nombreuses années des stratégies pour attirer les terres contaminées en provenance de l’Europe entière, puis les valoriser, principalement dans les *polders*.

Néanmoins, d’après l’inventaire de la base de données des anciens sites industriels et activités de services (Basias), l’opportunité d’une valorisation foncière n’est pas si fréquente pour ces sites. De plus, l’évacuation des terres décontaminées étant dans ces cas-là trop coûteuse, les techniques biologiques *in situ* sont privilégiées, à condition qu’elles se révèlent pertinentes et efficaces. Les terres dépolluées peuvent aussi être confinées sur place et transformées en nouvelles cellules de stockage.

Toutefois, faute de valorisation foncière, dans la plupart des cas, ces sites ne sont pas dépollués, pas plus qu’ils ne sont réinvestis. En France, comme dans de nombreux pays, il est imprudent de réutiliser un site pollué : un simple exploitant peut se voir imposer la décontamination au titre des activités passées. Même avec leurs atouts, tels qu’un bassin d’emploi, la proximité de sous-traitance ou des voies d’accès, les anciens sites industriels sont rarement réemployés par d’autres professionnels.

Certaines pratiques favorisent la réutilisation non pas des terres, mais des sites industriels contaminés – c’est le cas en Allemagne pour la chimie, avec les fameux *Chemparks*. Ces sites exploités par des industriels ne sont pas dépollués et demeurent la propriété d’établissements fonciers, publics, privés ou mixtes, qui sont chargés de la sécurité du sol et en perçoivent des loyers.

En France, la tendance est plutôt de réinvestir des sites sur des terrains vierges, infléchie par quelques contre-exemples à l’instar des ports autonomes, dont certains sont partiellement contaminés : le locataire ne prend pas en charge le risque passé de la pollution.

Dans une stratégie de relocalisation de l’industrie, l’inventaire Basias pourrait recenser toutes les opportunités de réutilisation d’anciens sites industriels.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Je souhaiterais d’abord recueillir votre sentiment sur le droit en vigueur en matière de réhabilitation de friches industrielles. En particulier, quel regard portez-vous sur la pertinence et l’efficacité du dispositif du tiers demandeur introduit par la loi pour l’accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) ? Êtes-vous intervenu comme maître d’œuvre des travaux de dépollution pour le compte d’un tiers demandeur qui se serait substitué à un exploitant pour réhabiliter un site pollué ? Trouvez-vous ce dispositif satisfaisant, notamment en termes de garanties pour le tiers demandeur et l’exploitant ? Quelles faiblesses éventuelles identifiez-vous ?

Par ailleurs, les travaux de dépollution sont souvent conçus en fonction de l'usage futur envisagé pour le site. Or les 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 ?

Quelles seraient vos propositions concernant les friches abandonnées qu'un certain nombre d'exploitants ou de propriétaires préfèrent geler et mettre en sécurité, au lieu de les dépolluer en raison des risques associés ? Le gel de ces friches est-il lié au coût des travaux de dépollution, à la valeur foncière insuffisante des terrains concernés, ou encore à la crainte de pollutions dangereuses que l'on pourrait découvrir *a posteriori* ? Que pourrait-on faire, selon vous, pour débloquer la situation ?

S'agissant des décharges, vous avez évoqué les opérations de dépollution des biocentres de Veolia. De plus, pour pouvoir utiliser plus rapidement des terrains pollués au lieu de les laisser « en jachère » durant plusieurs années, vous avez opté pour le transport des terres contaminées à l'étranger, notamment en Belgique, où les coûts de dépollution sont moins élevés qu'en France. Votre politique ne se serait-elle pas infléchie, dans un souci de réduction de la facture carbone ?

M. Jean-François Nogrette. – La réglementation européenne, notamment la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles (IED), transposée par l'ordonnance du 5 janvier 2012, tend à apporter des garanties financières concernant la pollution des sols. Notre accompagnement pourrait gagner en dynamisme si nous agissions plus en amont, *via* des audits de sols un peu plus réguliers, au lieu d'attendre la pollution de la nappe phréatique, situation très difficilement réversible.

S'agissant des friches gelées, le propriétaire ou l'exploitant d'un site peut se sentir piégé de se voir imposer une dépollution pour une pollution antérieure. C'est pourquoi, en France, l'usage est la réalisation d'un audit préalable du site pour le compte de l'acquéreur. Toutefois, si celui-ci exerce lui-même une activité polluante, mais refuse le terrain, la pollution s'étendra ailleurs sur un site vierge. La pratique allemande pourrait nous inspirer pour donner de la valeur à des friches industrielles, qui peuvent présenter des avantages : voies d'accès, bassin d'emplois...

Travailler sur un site pollué, c'est tout à fait possible, mais en acquérir un, c'est imprudent en vertu du droit en vigueur. Il convient de mener une réflexion sur ce point, en prévoyant des garanties financières. En Allemagne, les propriétaires de ces sites sont les établissements publics régionaux, qui, sans les dépolluer, mais en les louant, maintiennent leur sécurité.

Sur les transports, je vais préciser mon propos. Comme la plupart des chantiers sont déclenchés par des opérations immobilières, nombre d'aménageurs veulent évacuer les terres pour disposer du terrain le plus tôt possible et, pour ce faire, procèdent par excavation et évacuation des terres polluées. C'est une nouveauté, car les techniques de dépollution *in situ*, longtemps utilisées dans le monde entier au cours des trente dernières années, sont moins utilisées en France, dont les pratiques sont très influencées par le marché de l'immobilier.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Le processus est moins vertueux !

M. Jean-François Nogrette. – Nous utilisons effectivement des moyens de transport qui n'étaient pas autant utilisés à l'époque. Néanmoins, pour réduire les coûts, nous

avons de plus en plus recours à la réutilisation. Si les tarifs en Europe du Nord sont plus bas, cela ne résulte pas des techniques de dépollution utilisées, qui sont sensiblement les mêmes partout, qu'il s'agisse de la résorption thermique ou des biocentres. Cela tient à la valorisation des terres, qui présente dans ces pays un grand intérêt en vue de l'aménagement de *polders*.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Qu'en est-il du dispositif du tiers demandeur de la loi ALUR ?

M. Jean-François Nogrette. – Doit-on élaborer les normes en fonction de la pollution ou faut-il suivre des normes préexistantes ? Il serait peut-être moins coûteux de réfléchir aux usages possibles des terrains pollués que de projeter un arsenal juridique moins adapté. C'est l'usage aux États-Unis, où des études d'impact sont souvent réalisées avant que des solutions ne soient proposées.

M. Laurent Lafon, président. – L'exemple de l'Allemagne où l'on observe une utilisation, semble-t-il, plus rationnelle des sites pollués, dans la mesure où l'on y implante des activités elles-mêmes polluantes, paraît séduisant : en France, ne devrait-on pas prendre en compte le coût global de la dépollution ? J'entends par là, non pas son coût strictement financier, mais le coût lié à l'appréhension de travailler sur un site pollué, par exemple. Aujourd'hui, un industriel qui voudrait développer une activité polluante n'a pas intérêt à dire à ses salariés qu'il va s'installer sur un site déjà pollué. Cela correspond-il à l'une de vos préoccupations ?

M. Jean-François Nogrette. – Vous m'interrogez sur le coût global des activités de dépollution et sur l'attractivité des sites polluants, notamment ceux sur lesquels on réutilise des terres polluées, pour les personnes appelées à y travailler.

On évalue la dangerosité de ces sites en fonction des vapeurs qu'ils émettent et de ce qu'ils rejettent *via* les nappes phréatiques : c'est sur ces deux éléments que l'on agit quand on parle de mettre un site en sécurité. La confiance est déterminante de ce point de vue. Il existe, hélas, des sites que l'on ne sait pas réutiliser, parce qu'il s'agit d'éponges ou que les sols contiennent trop de solvants, mais il existe aussi beaucoup de sites pollués par des hydrocarbures lourds ou des métaux lourds, qui n'affleurent pas, pour lesquels on peut éviter une dispersion de la pollution dans les nappes phréatiques.

Le coût global consistant à réinvestir un site et à créer de nouvelles voies d'accès doit être évalué. On parle souvent des chemins de fer allemands : ces infrastructures existent depuis très longtemps et permettent aux sites d'être perpétuellement réinvestis. Les Allemands consacrent certaines zones à l'industrie lourde, et ce depuis des décennies.

Il est évidemment possible de faire comme en Allemagne. Si l'on considère le coût global de l'opération, le réinvestissement de sites pollués peut présenter un intérêt en termes de formation, de sous-traitance, d'apport en énergie, en voirie...

M. Alain Duran. – Je souhaite revenir sur la politique de Veolia, qui privilégie actuellement le déménagement des terres contaminées. Pourquoi déplace-t-on des terres polluées, alors que l'on est capable de les dépolluer sur place ? Votre réponse, qui me gêne un peu, consiste à dire qu'il faut aller vite, notamment en raison de la pression foncière. La société Veolia compte-t-elle revenir sur sa stratégie ? Au-delà du bilan carbone des activités de transport, n'est-il pas risqué de déplacer ces terres vers un lieu vierge de toute pollution ?

M. Jean-François Nogrette. – Je cherchais avant tout à décrire une tendance générale du marché. Veolia a beaucoup travaillé sur les techniques de dépollution *in situ*. La volonté de notre entreprise n'est pas d'évacuer les terres polluées et de mettre des camions sur la route. Dans la mesure où une partie de ces terres a vocation à être stockée dans une autre décharge, il s'agit en réalité d'un simple déplacement ou d'une mise en sécurité lointaine.

Veolia n'est ni investisseur ni promoteur immobilier : la société répond à des appels d'offres qui privilégient ce type d'opérations. On assiste de fait à une forme d'appauvrissement du marché en matière de technologies *in situ*. On déploie en effet beaucoup plus de savoir-faire sur un site qu'en évacuant des terres vers un centre de stockage.

Auparavant, on traitait les sols par désorption thermique grâce à des unités mobiles. On a finalement dû installer cette activité sur un site, car cette prestation n'était presque plus requise sur les chantiers. La demande s'est orientée vers une évacuation des terres, afin de pouvoir construire rapidement. Ce n'est peut-être pas souhaitable, c'est parfois même absurde, mais nous répondons à une tendance de fond marquée par l'impératif de valorisation foncière.

M. Joël Bigot. – Vous indiquez que la pollution la plus difficile à traiter est celle des nappes phréatiques. Or beaucoup de sites industriels sont construits à côté d'anciens sites pétroliers ou de zones profondément souillées par des pollutions aux hydrocarbures ou d'autres formes de pollutions. Vous êtes agronome de formation, vous connaissez donc l'importance de la problématique de la réhabilitation de ces sols. D'un point de vue environnemental et sanitaire, comment envisagez-vous la question de la réhabilitation des sols et de leur réappropriation ? Aujourd'hui, une certaine psychose se développe à proximité de ces sites, notamment en raison des maladies observées.

M. Jean-François Nogrette. – Les pollutions les plus difficiles à traiter impliquent des solvants chlorés, qui sont beaucoup moins répandus aujourd'hui dans la vente, mais qui restent très longtemps dans les nappes phréatiques. Ces solvants ne sont pas solubles et certains sont difficilement biodégradables. Je pense aussi aux composés fluorés que l'on trouve dans les mousses anti-incendie, qui sont très stables et non biodégradables. Il s'agit de molécules très difficiles à dépolluer, parfois cancérigènes, qui engendrent une vraie défiance.

Nombre de professionnels ont travaillé sur des techniques permettant de traiter les solvants chlorés. On utilise par exemple des pointes chauffantes pour faire sortir les solvants – ils sont volatils – des sols et des nappes phréatiques et les réduire. On parle de désorption thermique *in situ*. Cette technique est au point et est employée partout dans le monde.

Je ne prétends pas qu'il existerait une solution pour tous les sites, mais il existe tout de même une trentaine de techniques différentes.

La technologie de base consiste à pomper l'eau pour la traiter – on a développé beaucoup de technologies de traitement de l'eau. Elle présente toutefois des limites, car il faudrait énormément de puits, être sûr de l'hydrodynamique du terrain pour être certain d'accéder à toute la pollution.

La pollution des nappes phréatiques n'est pas facile à décrire. On n'y a pas accès quand ces nappes sont profondes et la dynamique du terrain est rarement homogène. De plus, l'hydrologie d'un terrain contaminé n'est pas chose simple. Les nappes phréatiques ne sont pas visitées ni remaniées. Si personne ne s'en occupe, le panache s'étend année après année,

rendant certaines nappes inutilisables. J'insiste à cet égard sur l'importance de la surveillance des sites : il est beaucoup moins coûteux pour un industriel de traiter la fraction partielle du sol pollué que d'attendre que la nappe soit polluée.

L'information des riverains ou des propriétaires de sites est primordiale. Beaucoup de techniques sont au point pour mesurer l'incidence d'une nappe en termes de pollution. Une nappe peut, hélas, laisser échapper des vapeurs qui peuvent remonter à la surface. Dans une cave ou un endroit confiné, cela peut se révéler grave.

M. Laurent Lafon, président. – Avez-vous des remarques à formuler sur la qualité du travail des bureaux d'études, sachant que des liens financiers s'établissent nécessairement entre ces bureaux et les donneurs d'ordre ?

M. Jean-François Nogrette. – J'ai en tête un cas de figure particulier, celui de la dépollution des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), qui est beaucoup mieux encadré que les autres, car c'est la Dreal qui oriente la stratégie de dépollution. Dans ce cas, le bureau d'études réalise le diagnostic, mais il est borné par un document émanant de l'administration.

Ce n'est pas le cas pour tous les marchés. Les bureaux d'études sont en général capables et professionnels. Le problème, c'est qu'il leur est difficile d'être également les garants, à chaque étape, d'un certain nombre de bonnes pratiques. Beaucoup d'opérations sont aujourd'hui trop peu surveillées ou encadrées.

J'ai parlé de la valorisation des terres : il est important que l'on envoie des terres réellement dépolluées – les biocentres ne peuvent pas traiter n'importe quelle terre –, car il faut éviter toute dispersion de la pollution. On a parlé du transport, mais on pourrait aussi parler de l'adéquation entre la nature de la pollution et le type de dépollution. À mon sens, il faudrait un encadrement un peu plus strict des procédures, comme pour les ICPE.

Je ne veux pas laisser penser que les bureaux d'études sont laxistes. Ce qui joue le plus, c'est le déficit d'encadrement, qui conduit à opter pour des solutions peu souhaitables sur le plan environnemental.

M. Pascal Savoldelli. – Ces dernières décennies, avez-vous observé une évolution en ce qui concerne le type de transport utilisé pour le déplacement des terres ? Pensez-vous que l'organisation du transport va évoluer, dès lors que l'on ne travaille plus autant sur la dépollution *in situ* ?

M. Jean-François Nogrette. – Je n'ai pas de vision exhaustive de cette problématique ; je peux simplement témoigner de ce que j'observe, à savoir que beaucoup de trajets vers l'étranger, notamment les Pays-Bas, se font par voie fluviale. Quand on procède à des opérations de dépollution en Allemagne, en Amérique du Nord, ou même en Italie, on a davantage recours au transport ferroviaire qu'en France. C'est même l'une des conditions de la signature d'un contrat pour beaucoup de marchés en Allemagne et en Suisse.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Le secteur de la dépollution des sols fait-il l'objet d'une forte concurrence tarifaire, tant au niveau national qu'en Europe ? Il s'agit d'une question importante dans la mesure où nous parlons d'une filière économique d'avenir.

M. Jean-François Nogrette. – Certains opérateurs étrangers interviennent depuis des sites français et nous sommes capables d'agir depuis l'étranger, de l'Italie notamment,

quand il est question d'opérations significatives, qui nécessitent que l'on reste longtemps sur un site : on va alors déplacer des unités mobiles, employer des technologies de traitement et mettre en place un chantier qui peut durer un, deux ou trois ans. Pour ce type d'opérations, le marché est européen.

En revanche, quand on déplace des terres polluées, il s'agit souvent de trajets courts, sauf pour les Pays-Bas qui pratiquent une valorisation des terres dans les *polders*. Des terres du sud de l'Italie remontent ainsi vers les Pays-Bas, ce qui paraît un peu absurde.

En dehors de cas de figure dans lesquels on est contraint d'incinérer les terres, ce qui suppose des trajets vers les grands incinérateurs européens, ou le cas de pollutions spécifiques, comme le traitement des polychlorobiphényles (PCB) ou de molécules un peu particulières, qui impliquent des trajets dans l'Europe entière, les opérations physiques se ressemblent et diffèrent peu en termes de coût. La réalisation des chantiers, l'énergie employée sont comparables à ce que l'on observe sur des chantiers plus classiques.

Je le répète, la tendance actuelle est au transport des terres plutôt qu'au traitement de la pollution *in situ*, si bien que de plus en plus de grands centres de traitement sont en concurrence. Il y a dix ans, c'étaient plutôt les équipes de terrain, les géologues et les hydrogéologues, qui l'étaient.

Mme Florence Lassarade. – Je trouve passionnant que l'on puisse valoriser des terres grâce aux *polders*. Pensez-vous que, un jour, on pourra utiliser ces terres redevenues propres sur notre littoral ?

M. Jean-François Nogrette. – Si les Pays-Bas en ont été capables, c'est parce qu'ils bénéficient d'un encadrement très étroit et ancien de ce que l'on appelle la valorisation des terres. Cela suppose par exemple de refuser toutes les terres contenant des métaux, même en faible quantité. La technique majoritairement utilisée est celle de la désorption thermique, qui permet d'éliminer les matières organiques, comme les hydrocarbures, mais pas le reste. Cette technique est tellement efficace que les terrains en deviennent stériles ce qui, du point de vue agronomique, est catastrophique. Toutes les formes de pollutions ne peuvent donc pas être traitées dans le cadre de ces dispositifs.

Le principal danger que font courir les procédés de valorisation des terres est celui d'une dilution de la pollution à la source. C'est la qualité de l'encadrement réglementaire qui fait la qualité de la réutilisation des terres. Cet encadrement se renforce en France, mais reste encore insuffisant.

M. Laurent Lafon, président. – Nous vous remercions pour les réponses précises que vous nous avez données.

La téléconférence est close à 18 h 35.

Mercredi 20 mai 2020

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La téléconférence est ouverte à 16 h 45.

Audition de M. Jean-Louis Samson, directeur immobilier de l'entité Global Business Group Support du groupe Engie, Mmes Mélody Gehin, conseillère environnement, et Laetitia Lafargue, juriste en droit de l'environnement du groupe Engie (en téléconférence)

M. Laurent Lafon, président. – Nous poursuivons nos travaux par l'audition de trois représentants du groupe Engie : M. Jean-Louis Samson, directeur immobilier de l'entité Global Business Group Support ; Mme Mélody Gehin, conseillère environnement ; et Mme Laetitia Lafargue, juriste en droit de l'environnement du groupe Engie.

Un certain nombre de sites pollués recensés dans les bases du ministère de l'écologie ont été exploités par des usines à gaz dont Gaz de France, une des entités constitutives d'Engie, a été propriétaire. Il sera donc intéressant de recueillir l'éclairage du groupe Engie sur le recensement qu'il fait des sites que ses entités ont eu à exploiter et qui sont désormais pollués. À cet égard, mesdames, monsieur, quel est votre sentiment sur la qualité des outils de recensement des sites mis en place par l'Etat, en particulier des secteurs d'informations sur les sols (SIS) ?

Pourriez-vous également nous donner une évaluation du montant des moyens que vous avez consentis jusqu'ici à la dépollution des sites qui ont été exploités par vos entités constitutives ? En matière de dépollution, agissez-vous généralement comme maître d'ouvrage ou avez-vous recours, dans certains cas, au dispositif du tiers demandeur ? Trouvez-vous ce dispositif satisfaisant en termes de garanties et d'efficacité ?

Avant de vous laisser la parole pour une intervention liminaire de huit à dix minutes que vous pouvez vous répartir entre vous, 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. Vous êtes appelés à prêter serment en laissant bien entendu votre caméra et votre micro allumés.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-Louis Samson ainsi que Mmes Mélody Gehin et Laetitia Lafargue prêtent serment.

Mme Laetitia Lafargue, juriste en droit de l'environnement du groupe Engie. – Engie a pour ambition de devenir le *leader* mondial de la transition bas carbone clef en main pour ses clients, notamment les entreprises et les collectivités territoriales, en inscrivant au cœur de ses métiers – énergies renouvelables, gaz, services – la croissance responsable. Le groupe emploie 170 000 collaborateurs dans le monde, dont 75 000 en France. L'Etat français détient 23,64 % de son capital.

Global Business Group Support (GBS), entité créée en juillet 2014, est dotée de l'autorité managériale et regroupe près de 2 000 collaborateurs répartis dans plusieurs pays. Ses principales missions sont de standardiser, simplifier et sécuriser les processus, de

contribuer à la performance du groupe et d'accompagner sa transformation. Sa direction immobilière et logistique gère 1 500 sites en France et en Belgique.

Nous avons choisi répondre au questionnaire que vous nous avez adressé en nous limitant aux anciennes usines à gaz qui étaient exploitées par Gaz de France. Engie et ses filiales exploitent en effet des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) – stockage de gaz, travail mécanique des métaux, parcs éoliens... – qui sont encore en activité ; celles qui ont fait l'objet d'une cessation d'activité récente ne nous semblent pas concernées par la problématique des sites et sols pollués.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – En tant que représentants des collectivités territoriales, nous sommes souvent saisis de la problématique des friches gelées. Existe-t-il des sites, parmi ceux dont vous avez la responsabilité, qui se trouvent dans cette situation et font l'objet d'une simple mise en sécurité, mais pour lesquels aucune opération de dépollution et aucun usage futur ne sont envisagés ? Quels sont les points de blocage expliquant que ces sites soient laissés en friche ? Est-ce en raison du coût des travaux et de la faible valeur foncière de ces sites ?

Pourriez-vous revenir sur les relations que vous entretenez avec les élus locaux et les services de l'État, notamment les préfets, pour la mise en œuvre de projets de réhabilitation de sites que vous avez cessé d'exploiter ? Identifiez-vous des difficultés pour la conception et la mise en œuvre de ces projets de réhabilitation ?

En mai 2019 a été annoncée la vente par Engie d'une cinquantaine de ses anciennes usines à gaz à Vinci Immobilier et à Brownfields, regroupés dans une *joint-venture* dénommée Speed, dans le cadre du dispositif du tiers demandeur. À ce stade, quelle évaluation faites-vous des opérations engagées pour la réhabilitation des sites concernés ? Pensez-vous que cette opération permettra d'augmenter la valeur foncière des sites, sachant que près d'un quart des sites que vous avez vendus ont des valeurs immobilières négatives ? Ces sites seront-ils principalement mobilisés pour des programmes immobiliers, ou d'autres usages sont-ils envisagés dans une perspective d'aménagement durable des territoires ?

La méthodologie nationale de gestion des sites et sols pollués étant publiée non pas sous la forme de lois et règlements, mais d'un guide des bonnes pratiques, les diagnostics de dépollution des sites n'ont-ils pas moins sûrs ? Pouvez-vous nous présenter le guide méthodologique adopté par Engie ? Quelle est votre approche face au vide de la réglementation sur ce sujet ?

M. Jean-Louis Samson, directeur immobilier de l'entité Global Business Group Support du groupe Engie. – Permettez-moi de faire un petit historique. Au XIX^e siècle, de nombreuses sociétés privées exploitaient en France des usines de production de gaz de houille. Une loi de 1946 ayant nationalisé la production de gaz et d'électricité, les sociétés produisant plus de six millions de mètres cubes de gaz par an ont donc été transférées à l'établissement public Électricité de France-Gaz de France (EDF-GDF), lequel a été dissocié peu après. Après cette séparation des actifs, la majorité des usines à gaz sont entrées dans le patrimoine de GDF-Suez, même si quelques-unes sont restées dans celui d'EDF. Plusieurs de ces sites étaient d'ores et déjà désaffectés, avant même la nationalisation. D'autres ont poursuivi leur activité jusqu'aux années 1970. La dernière usine à gaz a fermé en 1971. Les fermetures avaient commencé depuis la découverte, dans les années 1950, du gaz naturel, qui a progressivement remplacé le gaz de houille. La majorité des sites ont alors été reconvertis pour accueillir les activités de Gaz Réseau Distribution France (GRDF).

D'autres sites, gérés localement, ont été rétrocédés aux collectivités. En 1996, GDF a lancé un premier recensement, dans le cadre d'un protocole signé avec le ministère de l'environnement sur la maîtrise et le suivi de la réhabilitation des anciens terrains et usines à gaz. Ont été dénombrées sur le territoire français 467 de ces anciennes usines et stations gazométriques, qui ont fait l'objet d'une classification en cinq catégories selon leur effet potentiel sur l'environnement et sur l'homme. Des diagnostics pour la recherche de cuves et d'ouvrages pouvant contenir des produits polluants ont été réalisés dans les cas d'identification de sources primaires de pollution ; ces produits ont alors été éliminés. Engie a aujourd'hui la maîtrise foncière de 470 sites, dont 357 ont accueilli une activité de production ou de gestion du gaz ou une station gazométrique.

Les friches industrielles sont un enjeu important pour les collectivités locales puisque, autrefois situées en périphérie, elles sont aujourd'hui rattrapées par l'urbanisation. Il convient donc de les réhabiliter. Engie a la volonté de céder ces sites vacants, qui ne répondent plus aux besoins de ses métiers, qui ont un coût en termes de charges opérationnelles courantes, et dont environ 25 % se situent dans des communes de moins de 5 000 habitants. En fonction des plans locaux d'urbanisme (PLU), les équipes immobilières d'Engie traitent de projets de reconversion foncière, en lien avec les collectivités et en partenariat avec des promoteurs nationaux et régionaux. En 2018, nous avons mis en place un plan national, le projet Speed, afin d'accélérer la cession de ces actifs et leur réhabilitation.

Depuis 2015, une quinzaine de transactions immobilières de ce type ont été signées. En janvier 2019 est intervenue une opération d'envergure : le *consortium* réunissant Vinci et Brownfields a acquis une cinquantaine d'actifs immobiliers appartenant à Engie et répartis sur l'ensemble du territoire français métropolitain. Ces sites représentent 350 000 mètres carrés de terrains à réhabiliter. Leur reconversion foncière est soumise à la procédure du tiers demandeur, prévue dans le décret du 18 août 2015, en application de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR. Cette procédure permet à un tiers qui en a fait la demande de se substituer au dernier exploitant industriel, en vue d'assurer la réhabilitation des sites par un changement d'usage. Dans la majorité des cas, il s'agit de reconvertis d'anciens sites industriels en logements ou en projets mixtes comprenant des activités tertiaires.

Cette démarche novatrice est favorable aux collectivités. L'équilibre du portefeuille d'actifs constitué par Engie a permis le succès de l'appel d'offres, qui a été remporté par le *consortium* Vinci-Brownfields. Celui-ci a prévu de développer des opérations immobilières sur 150 000 mètres carrés de surface de plancher, ce qui représentera environ 2 200 logements en accession sociale et résidences services.

Mme Mélody Gehin, conseillère environnement. – Parmi les obstacles à la reconversion des friches industrielles figurent les problèmes liés à la gestion des terres. En effet, les terres extraites pour créer des sous-sols et de nouveaux aménagements ne sont pas forcément « inertes », au sens de l'arrêté du 14 décembre 2014, et des coûts sont liés à leur traitement hors site. Le statut réglementaire des déchets est très encadré en France, bien qu'il tende à s'assouplir, ce qui explique que ces terres finissent souvent dans une décharge.

Un autre obstacle est la méconnaissance des enjeux de la reconversion des sites industriels par certains acteurs, qui renoncent à ces projets en raison de leur complexité.

Il faut aussi citer la localisation des sites, et donc la valeur qui y est attachée, ainsi que la programmation prévue par la collectivité lorsqu'elle n'est pas conciliable, d'un point de vue économique et technique, avec le passif industriel du site.

Mme Laetitia Lafargue. – La procédure du tiers demandeur, créée par la loi ALUR en 2014 et très encadrée par le code de l'environnement, a pour objectif de faciliter la reconversion des friches industrielles.

Première étape : il faut recueillir l'accord du dernier exploitant sur l'usage futur envisagé. Sont également nécessaires l'avis du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'urbanisme, et du propriétaire s'il n'est pas l'exploitant. Le tiers demandeur doit ensuite déposer une demande d'accord préalable auprès du préfet, qui se prononce au regard des documents d'urbanisme en vigueur au moment de la demande.

Deuxième étape : le dossier de substitution, approuvé par le dernier exploitant et envoyé au préfet par le tiers demandeur. Il comprend un mémoire sur l'état des sols et eaux souterraines, et sur les mesures de gestion envisagées pour rendre le site compatible avec l'usage proposé par le tiers demandeur. Y sont indiqués la durée et le montant estimés des travaux de réhabilitation, les capacités techniques et financières du tiers demandeur, la répartition des mesures de dépollution et de surveillance entre celui-ci et le dernier exploitant. Le préfet se prononce par un arrêté fixant les délais et le montant des travaux, ainsi que les garanties financières.

Troisième étape : à l'issue des travaux, un inspecteur de l'environnement constate leur conformité et établit un procès-verbal.

Cette procédure établit un réel partenariat entre l'exploitant et le tiers demandeur. Elle assure une grande sécurité juridique : les garanties financières associées, constituées pour l'ensemble des travaux assurant la compatibilité du site avec l'usage futur, permettent de pallier la potentielle défaillance du tiers demandeur. Sur le plan technique, la validation finale par les services de l'État sécurise également le dispositif de réhabilitation.

M. Laurent Lafon, président. – Nous connaissons les procédures. Ce sont l'expérience que vous en avez et surtout leurs améliorations éventuelles qui nous intéressent.

Mme Mélody Gehin. – Nous avons rappelé la procédure tiers demandeur pour insister sur le fait qu'elle est complète.

M. Jean-Louis Samson. – Nous sommes convaincus de la pertinence de la procédure tiers demandeur. Cette procédure, clairement encadrée par le code de l'environnement, nous permet d'accélérer et de sécuriser nos cessions et d'obtenir des garanties par rapport aux travaux de réhabilitation. Elle est plutôt facilitatrice : étant bien encadrée, elle nous permet de ne pas perdre de temps et d'entrer directement dans un dialogue très clair, notamment sur les contreparties et les engagements que chacun doit prendre.

Nous avons nous-mêmes utilisé cette procédure dans le cadre de l'acquisition d'un site : Engie s'est porté tiers demandeur par rapport au dernier exploitant, qui était un ancien constructeur automobile.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Vous n'avez pas répondu à la question sur la dépollution des sites : le fait qu'il n'y ait qu'un guide de bonnes pratiques, et non une

méthodologie nationale fixée par la loi ou le règlement, constitue-t-il une insécurité juridique ?

Mme Mélody Gehin. – Aujourd’hui, les outils méthodologiques qui ont été mis à jour en 2017, faisant suite aux outils de 2007, sont reconnus et utilisés par tous, notamment par l’ensemble des bureaux d’études certifiés LNE Sites et sols pollués. Juridiquement, ils n’ont pas valeur de loi, mais, sur le plan technique, tous les utilisateurs l’appliquent de la même manière, même s’il peut y avoir des interprétations différentes. Ils sont aujourd’hui la règle dans le domaine des sites et sols pollués et ne sont pas remis en cause. Pour autant, des améliorations sont possibles sur les aspects techniques.

M. Laurent Lafon, président. – À quelle échéance de temps comptez-vous parvenir à la cession de la totalité des sites qui sont en votre propriété ?

La pollution de la nappe souterraine représente-t-elle une difficulté supplémentaire dans le cadre des cessions ? Est-elle plus coûteuse et complexe à traiter ? Rend-elle le site moins facile à céder ? Existe-t-il des sites sur lesquels on aurait trouvé une pollution après leur aménagement, engageant *a posteriori* la responsabilité de Gaz de France, donc d’Engie ?

M. Jean-Louis Samson. – Aujourd’hui, tous les sites d’Engie ne sont pas à vendre. Certains continuent à être utilisés dans le cadre des activités de GRDF et d’Enedis. Nous avons mis en place un plan de gestion pour permettre l’occupation tertiaire de ces anciennes usines à gaz.

Pour ce qui concerne les sites vacants, notre objectif est de céder 187 sites dans les cinq prochaines années. Pris isolément, ces sites n’ont pas tous une valeur positive. Leur revalorisation ou leur cession n’est pas forcément possible. C’est la raison pour laquelle nous sommes dans une logique de constitution de portefeuilles, comme nous l’avons fait avec les cinquante premiers sites, afin de leur trouver rapidement une destination et d’intéresser des acteurs ayant une taille suffisamment importante pour pouvoir les reconvertis vite.

Aujourd’hui, nous privilégions la procédure de tiers demandeur, parce qu’elle est encadrée et permet d’accélérer les cessions, mais nous avons, par le passé, réalisé des cessions en dehors de cette procédure. Ainsi, la société Engie s’est chargée de la dépollution et de la réhabilitation de sites préalablement à leur cession, sur la base du programme que le promoteur voulait réaliser et toujours en lien avec les collectivités.

Mme Mélody Gehin. – L’ensemble de nos sites ont fait l’objet d’un recensement dans le cadre du protocole. Il y a eu toute une phase de diagnostic et de travaux. Ainsi, 73 sites ont fait l’objet d’arrêtés préfectoraux. Beaucoup mettaient en place le suivi de la qualité des eaux souterraines. Aujourd’hui, 48 de nos sites continuent de faire l’objet d’un suivi réglementaire. Les arrêts ont fait l’objet d’une validation par l’administration, notamment par la direction régionale de l’environnement, de l’aménagement et du logement (Dreal).

Le niveau de pollution est globalement stable depuis vingt ans. Les polluants sont présents à l’état de traces. Il ne s’agit pas de grosses pollutions. Ces traces nécessitent que le suivi soit maintenu. Il peut être maintenu postérieurement à une cession, au moyen d’une simple servitude d’accès aux ouvrages. Cette servitude est assez facile à mettre en place quand elle est intégrée en amont dans le projet du promoteur et quand les ouvrages se trouvent

sur des parties publiques et accessibles. La pollution des eaux souterraines ne constitue donc pas aujourd’hui une contrainte pour la cession éventuelle d’un site.

Engie n’a pas connaissance de sites déjà aménagés où l’on aurait retrouvé, postérieurement à l’aménagement, une pollution empêchant l’usage.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Quand la société Engie est amenée à remettre elle-même un site en état, comment se passent les négociations avec la préfecture ou avec les autorités de contrôle ?

Mme Mélody Gehin. – Le tiers demandeur est souvent accompagné d’un conseil, qui est un bureau d’études certifié ayant une compétence en matière de sites et sols pollués. Ce dernier établit un plan de gestion compte tenu des usages projetés sur le site. L’administration peut ensuite faire des commentaires sur ce document pour demander des précisions techniques. Aujourd’hui, cela se passe plutôt bien.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Ce qui m’intéresse, c’est la manière dont se passent les négociations en dehors de la procédure de tiers demandeur.

Mme Mélody Gehin. – Ce sont plutôt les acquéreurs qui vont être en lien avec l’administration, en particulier avec les Dreal et les préfectures, notamment dans le cadre de l’instruction de leurs autorisations administratives.

On constate une hétérogénéité des positions de l’administration sur le territoire. Ainsi, les inspecteurs sont davantage sensibilisés aux problématiques de sites et sols pollués dans les bassins industriels historiques. Étant réalisés par des bureaux d’études certifiés, les documents apportés à l’administration sont fiables. Ils permettent d’éclairer sur les actions qui vont être menées.

M. Jean-Louis Samson. – Nous sommes relativement rarement en lien direct avec les préfectures pour la validation des plans de réhabilitation. En effet, c’est le promoteur qui établit le plan de réhabilitation et qui doit le faire valider, puisque c’est lui qui substitue Engie dans la réhabilitation et le changement d’usage. C’est donc lui qui négocie avec la préfecture, même si nous sommes amenés à valider ce plan au titre du dernier exploitant.

En dehors de la procédure tiers demandeur, quand nous réhabilitons, avant de le céder, un site qui va faire l’objet d’un changement d’usage, nous négocions directement avec la préfecture pour la validation du plan de réhabilitation qui va être mis en place.

Sur ce sujet, la diversité des positions des Dreal sur le terrain est parfois un peu compliquée. Nous devons nous adapter en fonction des interlocuteurs. Cela dit, nous suivons les méthodologies que nous vous avons présentées et nous trouvons généralement un terrain d’entente pour la validation du plan.

Mme Laëtitia Lafargue. – Nous n’avons pas de relations directes avec les préfectures dans le cadre de cessions classiques, nos activités ayant cessé il y a longtemps – la dernière usine a été arrêtée en 1971.

Aujourd’hui, les travaux que nous réalisons sur nos sites ont surtout lieu dans le cadre de cessions, dans le respect de nos accords contractuels. En revanche, pour ce qui concerne la procédure tiers demandeur, nous sommes en lien direct avec les préfectures, puisqu’il s’agit d’une procédure administrative.

M. Jean-Louis Samson. – En dehors de la procédure de tiers demandeur, nous ne sommes pas en lien avec les préfectures.

M. Alain Duran. – Lors de leur recensement, les 467 anciennes usines à gaz ont été classées en cinq catégories. Pourriez-vous nous préciser ces cinq catégories ainsi que la répartition des différents sites pollués au sein de celles-ci ? *Quid* des sites que vous n'avez pas vendus à Vinci et que vous ne comptez pas céder dans les cinq prochaines années ? De quelles catégories relèvent-ils ?

Mme Mélody Gehin. – Nous pourrons vous préciser le nombre de sites par catégorie dans le questionnaire écrit. Ces sites ont été classés en fonction de leur caractère sensible pour l'homme et pour l'environnement.

L'ensemble des informations sur les sites ont été recensées lors de l'élaboration du protocole d'accord entre le ministère de l'environnement et Gaz de France. Nous ne cherchons pas aujourd'hui à savoir de quelle classe relèvent nos sites, sachant que, depuis la fin du protocole, l'information environnementale est mise à jour à l'occasion des cessions, au titre de notre obligation en tant que vendeur.

M. Jean-Louis Samson. – Je ne saurais vous dire dans le détail à quelles catégories du protocole appartiennent les 187 sites que nous comptons céder. Nous disposons de la documentation nécessaire, mais nous ne suivons pas particulièrement ce dossier aujourd'hui. En cas de cession, nous ne faisons pas référence à la classe dont relevait le site.

Nous avons réalisé l'ensemble des travaux de dépollution des sites, comme convenu aux termes du protocole.

Mme Laëtitia Lafargue. – En 2007, une note a mis fin au protocole, qui avait été établi pour une durée de dix ans. Dans cette note, il a été constaté que Gaz de France avait respecté l'ensemble des obligations que lui conférait le protocole.

Nous sommes aujourd'hui soumis aux obligations du code de l'environnement. Lorsque nous réalisons des cessions, nous respectons toutes nos obligations d'information sur l'état environnemental de nos sites. Une équipe dédiée au sein de Global Business Support, dont Mélody Gehin fait partie, réalise un travail de recensement d'informations et d'étude des sols.

M. Laurent Lafon, président. – Avez-vous vérifié que tous les sites figurent dans les bases de données Basol et Basias ?

Mme Mélody Gehin. – Quand la fin du protocole a été actée, il a été convenu entre les Dreal et Gaz de France qu'une mise à jour des informations relatives à l'ensemble des sites serait effectuée dans les bases de données Basol et Basias. Nous n'avons pas vérifié la réalité de cette mise à jour. Toutefois, quand nous procérons à cette vérification dans le cadre de cessions, nous trouvons trace de nos sites soit dans Basol soit dans Basias.

Mme Laëtitia Lafargue. – Ces bases sont très utiles et il est très important qu'elles existent, mais on remarque parfois que certaines informations concernant nos sites n'y sont pas mises jour. Cette situation pourrait sans doute être améliorée.

M. Laurent Lafon, président. – Nous vous remercions des réponses que vous nous avez apportées. Nous attendons vos réponses écrites.

Audition de MM. Azad Kibarian, directeur général de Suez Industrial Waste Solutions, Thierry Mechlin, directeur général délégué de Suez Industrial Waste Solutions, Cyril Fraissinet, directeur de la stratégie de Suez Industrial Waste Solutions et Mme Nora Megder, directrice déléguée aux relations institutionnelles – Recyclage et Valorisation France du groupe Suez (en téléconférence)

M. Laurent Lafon, président. – Nous poursuivons nos auditions avec quatre représentants du groupe Suez : M. Azad Kibarian, directeur général de Suez Industrial Waste Solutions, M. Thierry Mechlin, directeur général délégué de Suez Industrial Waste Solutions, M. Cyril Fraissinet, directeur de la stratégie de Suez Industrial Waste Solutions, et Mme Nora Megder, directrice déléguée aux relations institutionnelles - Recyclage et Valorisation France du groupe Suez. Il est intéressant que nous puissions connaître l'activité de Suez en matière de dépollution des sols et eaux pollués ainsi que ses efforts de réhabilitation de sites pollués.

Quelle évaluation faites-vous des techniques de dépollution actuellement disponibles et pratiquées en France, au regard de leur faisabilité technique, mais aussi de leur coût ? Quel regard portez-vous sur la méthodologie suivie par les bureaux d'études dans leur diagnostic des sols et leur évaluation des dépollutions nécessaires ? La qualité de ces études vous paraît-elle homogène et, globalement, satisfaisante ?

Avant de vous laisser la parole pour une intervention liminaire, je vous rappelle que tout faux témoignage devant notre commission d'enquête est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure », en laissant bien entendu votre caméra et votre micro allumés.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Azad Kibarian, Thierry Mechlin et Cyril Fraissinet ainsi que Mme Nora Megder prêtent serment.

M. Azad Kibarian, directeur général de Suez Industrial Waste Solutions. – Nous vous remercions de nous donner l'occasion de vous exposer les activités de Suez en matière de dépollution des sites et sols et de partager avec vous nos points de vue sur les évolutions attendues par nombre de parties prenantes.

Voilà cent soixante ans que le groupe Suez délivre des services essentiels, au travers de ses activités en matière d'eau et de déchets. Un message très fort a été relayé récemment autour de sa raison d'être, qui est de façonner un environnement durable, dès maintenant. Le groupe a fortement insisté sur trois dimensions des services qu'il fournit déjà et qu'il souhaite fournir encore davantage à ses parties prenantes : l'air, l'eau et la terre, qui est un peu le parent pauvre en termes de réglementation, mais aussi de visibilité des métiers pratiqués par Suez. Nous sommes évidemment très heureux que le groupe insiste sur cette dimension dans le cadre de nos développements.

Industrial Waste Solutions (IWS) englobe toutes les activités menées dans six pays européens en matière de gestion des déchets dangereux et des terres polluées, excavées ou non ; conduit les chantiers de dépollution ou de remédiolation dans ces six pays et emploie, à cette fin, près de 2 000 collaborateurs. Nous sommes présents dans la remédiolation depuis une trentaine d'années.

Nos activités en matière de remédiations et de dépollution couvrent toute la chaîne de valeur, du diagnostic environnemental à la conception de solutions, jusqu'à la mise en œuvre de celles-ci en termes techniques très concrets.

Nous mobilisons une très grande variété de techniques, qui dépendent d'un grand nombre de facteurs. Il s'agit parfois simplement d'un traitement *in situ*, qui consiste à laisser la terre en place et à injecter des fluides afin de traiter et d'abattre la pollution. Il peut s'agir d'excaver les terres, soit en les travaillant et en les réutilisant sur site, soit en les envoyant ailleurs – dès lors que nous les traitons à l'extérieur, nous tombons sous le coup de la réglementation relative aux déchets. En fonction des seuils de pollution, nous pouvons recourir à un très grand nombre de techniques : lavage, traitement biologique ou encore incinération, pour des pollutions extrêmement complexes.

À ce titre, Suez a réalisé de très grands chantiers. Une référence emblématique que le groupe met volontiers en avant est le site de Chesterfield, au Royaume-Uni. Cette ancienne friche d'une centaine d'hectares a été revitalisée. Des quantités absolument colossales de terres ont été travaillées et l'environnement a été régénéré.

Depuis une trentaine d'années, plus de 5 000 chantiers de dépollution, allant de quelques milliers à quelques dizaines de millions d'euros, ont été réalisés dans la seule France. Ces dernières années, nous avons été amenés à réaliser des chantiers de plusieurs dizaines de millions d'euros, principalement sur des sites industriels, en activité ou non. Certains ne sont pas terminés.

Pour ce qui concerne le volet diagnostic, nous avons réalisé, au cours de ces trente dernières années, environ 11 500 études en vue de travaux de dépollution. De manière plus spécifique, Suez intervient pour des dépollutions pyrotechniques, parfois dans l'urgence. Ces dépollutions vont de la caractérisation des pollutions pyrotechniques jusqu'à leur neutralisation, lorsqu'il s'agit de terrains militaires.

L'activité de remédiations et de dépollution a représenté, en France, un peu moins de 70 millions d'euros de chiffre d'affaires en 2019. Avec la covid-19, cette activité a été brutalement arrêtée. Le choc a été instantané. À peu près tous les donneurs d'ordre ont fait cesser les travaux. Les choses reprennent doucement.

Parmi les grandes références en France figure Metaleurop, à Noyelles-Godault. Ce site est aujourd'hui un écopôle, qui héberge de nombreuses activités de Suez : centre de tri, recyclage de câbles, plateforme de traitement des terres... La revitalisation a été non seulement industrielle, mais également sociale. C'est Thierry Mechini qui a été à la manœuvre. Nous pouvons également citer l'ancien site Giat de Saint-Chamond.

Nous sommes très présents en Belgique et aux Pays-Bas, où la pression foncière a joué un rôle très important dans les méthodologies, les lois et réglementations qui ont été mises en œuvre. Nous sommes un peu moins en Allemagne et de plus en plus en Espagne et en Italie. Chaque pays a intégré ses contraintes géologiques et hydrogéologiques, son histoire industrielle, la pression foncière. Il y a aussi, aux Pays-Bas, un enjeu de sécurisation de la terre par rapport aux milieux marins. Tout cela a conduit à l'émergence de différentes réglementations et à une approche radicalement différente entre, d'une part, les pays très contraints en termes fonciers que sont l'Italie, la Belgique et la Hollande et, de l'autre, la Grande-Bretagne, l'Espagne, l'Allemagne et la France, qui disposent de plus d'entreprises.

L'approche, en France, est plus axée sur le risque. En Belgique, en Italie et aux Pays-Bas, elle repose davantage sur la notion d'usage futur. C'est une différence très importante.

Cet exercice de comparaison a pu guider les réflexions en cours autour de la sortie du statut de déchet pour les terres excavées. Sans surprise, la société Suez est très attachée à ce que l'on puisse valoriser la ressource autant que possible, mais nous sommes également extrêmement sensibles à la protection de l'environnement et de la santé – je le suis également en tant que citoyen – et très préoccupés par une perte éventuelle de traçabilité. Il ne faudrait pas qu'une réglementation qui nous permettrait de valoriser davantage la ressource entraîne un bénéfice en matière de comptabilité environnementale, au détriment d'impacts sur la santé et l'environnement que l'on ne saurait maîtriser. Les évolutions nous paraissent *a priori* positives, mais le fait que des opérations de sortie du statut de déchet soient envisagées sur des sites qui ne relèvent pas de la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement nous préoccupe.

La notion de sortie du statut de déchet me paraît extrêmement importante. Il est absolument remarquable que la France souhaite avancer dans cette direction, alors même que nous avons une loi sur l'eau, une loi sur l'air, mais pas de loi sur les sols. S'il existe aujourd'hui un certain nombre de dispositions réglementaires, les sols sont un peu le parent pauvre de la législation.

On voit, de temps en temps, des aberrations. Ainsi, certaines terres qui pourraient être laissées sur site, leur niveau de pollution étant tout à fait compatible avec l'usage envisagé – la construction d'un immeuble, par exemple –, sont excavées, ce qui oblige à un traitement en centre de stockage. Pour dire les choses simplement, la gestion des sols se fait en creux des autres réglementations, ce qui est préoccupant.

Nous sommes évidemment ravis que vous nous saisissez de ce sujet. Nous considérons que les sols sont une ressource et regrettons qu'ils accueillent des pollutions anciennes.

Vous nous avez interrogés sur le recensement des pollutions. Je pense que les pouvoirs publics avancent dans le bon sens avec les secteurs d'information sur les sols (SIS). Cependant, je ne suis pas sûr que cela soit suffisant. C'est aussi la vocation des bureaux d'études que de compléter ce recensement.

Aujourd'hui, nous appelons véritablement de nos vœux une évolution de la réglementation concernant les sols. Les sujets de l'eau et des sols sont souvent intrinsèquement liés. Quand il y a une dépollution des sols à mener en urgence, c'est bien souvent parce que l'aquifère est en jeu. Mais les sols sont un sujet en tant que tel. Ils ne doivent pas être traités de manière accessoire.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Votre propos liminaire illustre la détermination de Suez en matière de revalorisation et de dépollution des sols. La fermeture des décharges pouvait constituer une difficulté pour votre entreprise, mais vous avez su rebondir, avec la création de ces plateformes de traitement des déchets.

Quelle est votre évaluation du tiers demandeur, qui a été introduit par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) ? Êtes-vous déjà intervenu en tant que maître d'œuvre pour la réalisation de travaux de dépollution en étant sollicités par un tiers demandeur ? Le dispositif vous paraît-il satisfaisant, en termes

notamment de garanties pour le tiers demandeur et l'exploitant ? Identifiez-vous des faiblesses ? Quelles améliorations pourraient être apportées ?

Les travaux de dépollution ne dépendent-ils pas trop souvent de l'usage envisagé alors qu'il serait parfois préférable de faire le contraire, en adaptant l'usage futur à l'état du site et à la faisabilité technique des solutions de dépollution ?

Pouvez-vous détailler davantage vos actions de valorisation des terres polluées et de recyclage des déchets ? Les plateformes de traitement des terres que vous avez lancées vous semblent-elles des outils de mutualisation efficaces ? Quels freins rencontrez-vous ?

M. Azad Kibarian. – Suez a été précurseur sur les plateformes de traitement des terres. Nous avons assez rapidement réalisé que le fait d'avoir seulement des solutions d'élimination des terres les plus polluées était vraiment trop réducteur et ne saurait accompagner le développement foncier là où il pouvait présenter un intérêt économique. Notre groupe s'est doté de six plateformes en France. Ce sont des outils de travail de la pollution. Nous menons des opérations assez simples de séparation de différents lots de terres, de traitement biologique et de criblage, dans l'objectif de valoriser un maximum les fractions et de réduire les coûts de traitement. Nous sommes résolument tournés vers la valorisation.

Les plateformes de terres sont indispensables dans notre maillage industriel. Nous sommes amenés à y déporter la pollution et à prendre le temps de la travailler, afin d'optimiser le traitement et la valorisation. Nous savons que les terres bleues sont *a priori* problématiques. Mais il y a aussi des terres en apparence totalement inoffensives qui sont pleines de substances dangereuses. Nous sommes donc attachés à la traçabilité. Nous avons des programmes de recherche en la matière.

Nous avons différents travaux en cours. Nous sommes capables d'abattre certaines pollutions à base d'hydrocarbures, par exemple dans les anciennes raffineries ou stations-service, de manière biologique. Le traitement des pollutions métalliques est plus compliqué ; nous sommes parfois obligés de stabiliser les terres avant de les stocker, car le potentiel de risques est trop important. Et pour les terres qui méritent que l'on s'y attarde un peu plus, nous mobilisons toutes sortes de réactifs, parfois biologiques. Nous avons différents programmes de recherche. Tout ce qui est issu de la chimie du chlore a donné lieu à des pollutions mercurielles : notre objectif est de stabiliser au maximum et d'encapsuler ces pollutions. Nous travaillons aussi bien sur la traçabilité que sur l'optimisation des modes de traitement et sur des innovations techniques.

Les plateformes de traitement des terres, qui sont pour la plupart des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), sont confrontées aux mêmes contraintes en matière d'instructions que d'autres sites. Je n'identifie pas de frein particulier à leur développement. Les services instructeurs de l'État agissent comme pour les autres ICPE. Globalement, tout se passe correctement. Je ne pourrais pas appeler de mes vœux un relâchement de la réglementation relative aux autorisations pour ces ICPE tout en m'inquiétant de l'absence de traçabilité qui pourrait découler de la sortie du statut de déchet. Nous avons, me semble-t-il, un bon équilibre.

M. Cyril Fraissinet, directeur de la stratégie de Suez Industrial Waste Solutions. – Le dispositif du tiers demandeur a débloqué des situations et permis la prise en charge d'opérations qui n'auraient pas pu être réalisées par le passé. Il aurait en effet fallu créer le lien entre l'aménageur, qui est capable de gérer le devenir foncier, et l'exploitant, qui

n'a la plupart du temps pas les moyens de développer des capacités d'aménagement. En outre, cela permet à l'administration de vérifier la fiabilité de l'acteur concerné, aménageur ou fonds d'investissement, qui doit apporter toutes les garanties nécessaires, pour éviter que l'exploitant ne se décharge du risque sur un tiers susceptible de disparaître dans le futur.

Nous ne sommes jamais intervenus en tiers demandeur. Notre valeur ajoutée réside clairement dans ce qui a trait à l'ingénierie de la dépollution. Nous ne sommes pas à proprement parler des aménageurs fonciers. Le tiers demandeur est très souvent celui qui portera ensuite le projet futur. En revanche, nous intervenons pour le compte de tiers demandeurs dans des travaux de dépollution dont la réalisation nous est sous-traitée.

Comment nous assurer de la qualité du processus entre le transfert du site et sa remise à un usage futur, d'habitation ou autre ? La profession insiste sur l'importance de l'intervention de sociétés certifiées. L'aménageur ne dispose pas obligatoirement de toutes les compétences en matière de dépollution. L'intervention d'une certification, par exemple de type Sites et sols pollués (SSP), permet à l'administration de s'assurer qu'il y aura une traçabilité totale entre le projet présenté au départ et sa réalisation.

L'outil est donc positif, pour peu que les professionnels soient impliqués dans la réalisation des travaux de dépollution. Il est très clairement à usage d'opérations foncières ayant intrinsèquement une rentabilité, entre le prix du foncier après réhabilitation et le coût de celle-ci. Lorsque cet équilibre économique n'existe pas, le dispositif n'est pas suffisant, et il y a un risque de geler des terrains qui pourraient présenter un intérêt en termes d'aménagement pour la collectivité ou de réindustrialisation. Il faudra sans doute réfléchir à l'avenir aux moyens d'intégrer les collectivités très en amont dans ce genre de dossiers, afin de pouvoir ouvrir ces opérations à d'autres sites, y compris ceux qui ne sont pas en zones tendues, où la pression foncière est importante.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Traitez-vous les terres polluées qui sont stockées dans les anciennes décharges ? Je vous rejoins sur l'évolution de la réglementation ; des précisions législatives s'imposent effectivement en matière de dépollution des sols.

M. Thierry Mechin, directeur général délégué de Suez Industrial Waste Solutions. – Comme vous le savez, la réglementation actuelle nous oblige à un suivi de long terme et à la réhabilitation de nos centres de stockages des déchets. Nous le faisons. Cela nous permet d'avoir des sources de réemploi de matériaux et de terres excavées, que nous pouvons utiliser à la mise en œuvre de programmes de verdissement et de végétalisation.

Je regrette que la réglementation soit encore un peu sévère et ne nous permette pas de développer d'autres activités sur certaines parcelles réhabilitées. Nous n'avons aucune autorisation, ce qui est dommage, car ces réserves foncières ont de grande qualité et présentent toutes les garanties. Par exemple, en Bourgogne-Franche-Comté, nous avons développé sur la partie fermée de l'une de nos installations une ferme solaire qui permet de produire de l'énergie aux collectivités environnantes.

Vous avez évoqué l'évolution de la réglementation. Nous travaillons assidûment, et sous forme de *cluster*, avec des partenaires à l'élaboration de démonstrateurs qui permettent de faire bouger les lignes. Cela vous permettra, je l'espère, de statuer et d'aller vers cette fameuse loi sur les sols que nous appelons de nos vœux.

Nous avons contribué à la naissance du programme de réemploi des fractions grossières des terres excavées, Valorisation des terres excavées (Valtex), qui a été publié dans les derniers guides du bureau de recherches géologiques et minières (BRGM). Nous travaillons aussi sur le programme AGREGE, qui vise à permettre de démontrer la capacité de réemployer les parties fines des terres excavées dans des programmes de fertilisation des sols et de redynamisation de friches industrielles. Nous avons quatre démonstrateurs en situation. Nous en avons aussi sur des friches urbaines ; ils démontrent que les terres pauvres excavées des projets de réaménagement urbain peuvent revenir sur les mêmes territoires, les reverdir et les réaménager. Notre groupe est très engagé aux côtés des services de l'État, des universités et des territoires.

M. Laurent Lafon, président. – Vous faites une distinction entre deux types de pays, ceux où la pression foncière est plus forte et où il existe une législation relative à l'utilisation future des sols et ceux, dont la France, qui sont plus sur des logiques d'appréciation, de prévention et de maîtrise du risque. Le nombre de terrains dépollués et les niveaux d'exigences diffèrent-il fortement entre les deux catégories de pays ?

En matière de dépollution des sites, il y a différents cas de figure. D'abord, il y a des terrains qui ne sont pas aménagés, mais dont on sait que, compte tenu de la localisation, un aménagement est possible ; en l'espèce, le mécanisme économique permet de dépolluer, à plus forte raison quand il existe des dispositifs favorables, comme le tiers demandeur. Ensuite, il existe des sites où l'aménagement n'est pas évident faute de perspectives économiques ou immobilières. Enfin, il est des sites déjà construits sur lesquels l'on découvre des pollutions. Avez-vous une idée des proportions respectives de chacune de ces trois catégories ? Les dépollutions sont-elles rares, voire inexistantes dans la deuxième et, plus encore, dans la troisième ?

M. Azad Kibarian. – Nous vous fournirons des éléments chiffrés de comparaison internationale.

La situation est très variable. Prenons l'exemple de la France et de la Belgique. En France, nous réalisons environ 70 millions d'euros de chiffre d'affaires. En Belgique, alors que le territoire est beaucoup plus petit, nous faisons à peu près la moitié de notre chiffre d'affaires français. Le marché est dynamique. Il y a une appétence de la part des aménageurs et un contexte réglementaire favorable à la réutilisation des terres. Et le fait que les réglementations diffèrent entre la Wallonie et les Flandres crée, certes, des contraintes, mais ouvre également de nouvelles possibilités. En Belgique, l'effet frontalier joue.

Les Pays-Bas sont confrontés au problème des *per and polyfluoroalkyl substances* (PFAS) et acides perfluorooctanesulfoniques (PFOS). Une fois que ces molécules extrêmement persistantes, qui ont été utilisées en traitement de surface, sont dans les milieux, il est très compliqué de s'en défaire. Ce sont des pollutions extrêmement complexes à abattre. Le sujet a créé beaucoup d'émotion, notamment chez les collectifs de riverains. Aux Pays-Bas, le marché de la dépollution s'est grippé. Les choses bougent assez vite. Vous voyez bien ce qui peut se passer en France quand il existe un point noir avec des conséquences sanitaires, mais dans un endroit très isolé... Mais, sur un territoire minuscule comme celui des Pays-Bas, chacun est susceptible d'avoir une relation ou un membre de la famille concerné par une pollution. Et puis, il y a un historique particulier. Chaque fois que je me promène aux Pays-Bas, je m'émerveille de l'aménagement urbain et de la manière absolument exceptionnelle dont ils ont modelé leur environnement, en déplaçant, en drainant et en canalisant la terre.

M. Thierry Mechin. – Faisons attention à ce que l'on dit lorsque l'on parle de pollution ! Les réglementations belge et hollandaise optimisent le réemploi de terres excavées dont les seuils naturels en termes de fractions solubles ou métalliques sont compatibles avec le réemploi chez eux. Il ne s'agit en aucun cas de faciliter le transfert de terres polluées de manière anthropique. Nous parlons de terres impactées non anthropiques.

La question des sulfates en Île-de-France a été mise sous le feu des projecteurs avec les travaux du Grand Paris. Comme vous le savez, le bassin parisien a des veines de sulfates, donc de fractions solubles, extrêmement importantes. Selon la réglementation française, ces seuils naturels de fractions solubles nécessitent un traitement dans un centre de stockage des déchets. En Belgique et en Hollande, certains sites ont la capacité géochimique à recevoir des flux fortement sulfatés. Il ne s'agit en aucun cas d'écarts sur la réglementation des polluants anthropiques.

Nous sommes nous-mêmes opérateurs en Belgique et en Hollande. J'ai très peu transporté de terres d'Île-de-France ou du Nord en Belgique. Le point noir est que la réglementation belge repose sur la responsabilité des propriétaires ou des opérateurs d'ouvrages de valorisation, par exemple les *polders* ou autres. Il n'y a ni contrôle à l'entrée, ni analyse, ni obligation d'en faire. Des excès sont toujours possibles. C'est ce qui s'est passé. Les Hollandais ont vu les taux de sulfate dans leurs eaux augmenter extrêmement brutalement. Il s'agit donc d'un écart non pas de réglementation, mais de contrôle.

M. Azad Kibarian. – Vous m'avez interrogé sur les typologies – certains sites sont construits ou ont un potentiel, tandis que d'autres non – et les stratégies. Tout dépend des géographies. Les situations sont extrêmement variables. Nous nous émerveillons parfois de la créativité – on s'en voudrait presque de ne pas y avoir pensé soi-même ! – de certains acteurs qui, pour mener une opération de remédiation, ont trouvé une association avec un promoteur, par exemple en interprétant la loi ALUR de manière innovante. Il est vrai que l'on ne l'a pas toujours interprétée de la manière la plus innovante qui soit...

Je ne peux pas vous répondre sur les proportions. Lorsque des pollutions sont décelées sur des emprises déjà construites, ce sont parfois l'équivalent des agences régionales de santé (ARS) ou les ICPE qui interviennent, en fonction évidemment de l'urgence, du passé du site et de l'importance des risques. Pour des pollutions maîtrisables dont la source est identifiée et dont la dispersion dans le milieu est bien modélisée – nous faisons aussi beaucoup de travaux de modélisation –, nous sommes régulièrement amenés à travailler sur les fluides sans toucher à la terre, afin de les capter et de les abattre en continu. Nous avons plusieurs chantiers qui courent en milieu urbain – j'en ai visité un aux Pays-Bas avant le confinement – et en milieu industriel. Nous avons mis en place des barrières sur des portions de sites industriels pour capter et traiter en continu les polluants.

M. Laurent Lafon, président. – Nous vous remercions des réponses que vous nous avez apportées. Nous avons pris bonne note de votre position s'agissant d'éventuels changements législatifs, et nous serons très attentifs à vos propositions.

La téléconférence est close à 19 heures.

Mardi 26 mai 2020

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La téléconférence est ouverte à 16 h 30.

Table ronde sur l'impact sanitaire et environnemental de la pollution des sols ayant accueilli des activités industrielles ou minières (en téléconférence)

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux, sous forme de table ronde, par l'audition conjointe de Raymond Cointe et Martine Ramel, respectivement directeur général et responsable du pôle « Risques et technologies durables » de l'institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris), ainsi que de Rafik Hadadou et Philippe Baranger, respectivement directeur et responsable de l'unité « Eau et environnement » du groupement d'intérêt public Geoderis ;

Vos deux organismes sont organiquement liés. En effet, Geoderis est un groupement d'intérêt public constitué par le ministère de la transition écologique et solidaire, l'Ineris et le BRGM.

L'Ineris intervient tout particulièrement dans le diagnostic des risques, notamment sanitaires et écologiques, que présentent les activités industrielles présentes ou passées. Il réalise ainsi des analyses de toxicité à la suite d'identifications de pollutions ou d'accidents industriels, comme nous l'avons observé suite à la catastrophe de Lubrizol, et produit des modélisations des risques correspondants.

Geoderis s'investit dans la gestion de l'après-mine, en apportant son expertise dans la cartographie des terrains miniers et dans l'analyse des risques environnementaux associés.

Nous comptons sur votre éclairage concernant les capacités scientifiques dont dispose l'État à travers vos organismes, afin d'identifier et prévenir les risques sanitaires et écologiques liés aux activités industrielles et minières. Pourriez-vous nous exposer des cas concrets et récents de pollution des sols pour lesquels votre expertise a permis d'orienter l'action de l'État dans la prévention et la gestion de ces risques sanitaires et écologiques ? N'hésitez pas à évoquer des cas pour lesquels votre expertise n'aurait pas été correctement suivie ou l'aurait été insuffisamment, n'empêchant pas la survenue de problèmes sanitaires ou écologiques.

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. J'invite chacun d'entre vous, dans l'ordre où je vous appellerai, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, à lever la main droite et dire : « *Je le jure.* »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Raymond Cointe, Mme Martine Ramel et MM. Rafik Hadadou et Philippe Baranger prêtent serment.

M. Raymond Cointe, directeur général de l'institut national de l'environnement industriel et des risques. – Merci de nous donner l'occasion de nous exprimer sur ce sujet.

Je rappelle que l'Ineris est l'héritier du centre d'études et de recherche des charbonnages de France, le Cerchar. Il a été créé en tant qu'établissement public à caractère industriel et commercial en 1990, lorsqu'il a été décidé d'abandonner l'exploitation du charbon en France, sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement, ce qui n'était pas fréquent. Nous avons depuis cette date un rôle d'appui et de conseil aux pouvoirs publics et aux entreprises en matière de maîtrise des risques dans le domaine industriel, et des pollutions liées aux activités économiques. Nous n'avons en revanche aucun rôle de gestion de risque, qui relève de la responsabilité des pouvoirs publics ou de l'industriel lui-même.

Dans le domaine des sols, nous avons acquis une expertise historique sur deux volets : le volet géotechnique concernant la problématique de sécurité immédiate, relative aux mouvements de terrain pouvant affecter les biens et les populations proches d'anciennes exploitations minières notamment, et l'évaluation des risques sanitaires. Ces évaluations visent à prévenir et gérer sur le long terme les risques potentiels encourus par les populations vivant à proximité d'une source de pollution. L'objectif est d'estimer l'exposition des riverains et de la rapporter à des valeurs servant de référence. Nous émettons ainsi des recommandations concernant des valeurs limites d'émission, restreignant le cas échéant certains usages ou proportionnant un plan de surveillance des émissions.

Le directeur général de la prévention des risques l'a déjà rappelé lors d'une audition, l'histoire minière de l'Ineris a de fortes implications en matière de gestion de l'après-mine, du fait des spécificités du code minier. Pour encourager l'exploitation des sous-sols et des mines, la France a en effet mis en place au début du 19^e siècle un droit particulier permettant de passer outre les réticences des propriétaires du sol pour exploiter le tréfonds. Les préoccupations environnementales étaient sans doute moins fortes à l'époque qu'aujourd'hui. En contrepartie, l'État s'est rendu garant de la réparation des dommages causés par l'activité minière de l'exploitant en cas de disparition ou de défaillance. Nous en observons aujourd'hui les conséquences.

Un certain nombre de difficultés liées à l'après-mine sont apparues dans les années 1990. La disparition progressive des opérateurs miniers et du Cerchar, auquel nous avons succédé, et l'érosion des compétences dans le domaine ont conduit les ministères à mettre en place un dispositif spécifique concernant l'après-mine. Une maîtrise d'ouvrage des interventions nécessaires est assurée par le ministère en charge de l'environnement. Celui-ci s'appuie d'une part sur le groupement d'intérêt public Geoderis, et d'autre part sur un assistant et un maître d'ouvrage, voire un maître d'ouvrage délégué, qui est le département prévention et sécurité minière (DPSM) du BRGM. Geoderis a été créé à cet effet. Il est constitué, vous l'avez dit, entre le ministère, le BRGM et nous-mêmes afin de rassembler l'ensemble des compétences disponibles en la matière.

Évidemment, l'activité minière n'est pas la seule à impacter la pollution des sols. Nous devons noter l'importance du code de l'environnement, qui suit un principe général assez différent de celui du code minier. En effet, il ne transfère aucune responsabilité de l'exploitant vers l'État pour la réparation des dommages. L'objectif est de faire jouer autant que faire se peut la responsabilité de l'exploitant, voire celle du propriétaire du sol. De ce fait, il n'y a pas de maîtrise d'ouvrage de l'administration, en dehors de quelques cas exceptionnels, tels que les sites orphelins. Notre intervention dans ce domaine est potentiellement assez différente. Nous sommes amenés à intervenir en ce qui concerne la réglementation liée au code de l'environnement en appui à l'administration, tant dans l'élaboration de la législation que dans celle de guides permettant d'émettre des recommandations aux pouvoirs publics et aux gestionnaires des sites. Le cas échéant, nous

donnons un avis indépendant sur les études proposées par l'exploitant, ou appuyons directement ce dernier.

Mme Martine Ramel, responsable du pôle « Risques et technologies durables » de l'institut national de l'environnement industriel et des risques. – En appui au ministère de l'environnement, nous élaborons les guides de référence sur l'ensemble du périmètre de l'évaluation des risques. La méthodologie d'évaluation des risques sanitaires intègre une phase d'évaluation des expositions, qui est extrêmement importante. En amont de celle-ci, des diagnostics de pollution dans les différentes matrices environnementales doivent être menés. L'évaluation des risques sanitaires est réalisée en comparaison avec des valeurs sanitaires de référence. Ces guides permettent de disposer de méthodologies homogènes sur l'ensemble du territoire. Les bureaux d'étude s'en emparent pour mener les études sur le terrain.

Sur les sites miniers, l'ensemble des études réalisées pour Geoderis constituent les exemples les plus concrets. Nous réalisons à leur demande l'ensemble des volets d'évaluation des risques sanitaires, selon la même logique que celle que je viens de vous exposer : caractérisation des milieux, caractérisations des expositions et calcul des risques sanitaires jusqu'à la rédaction de recommandations de réduction des risques par la réduction des expositions.

Je peux également citer l'accompagnement d'un industriel dont l'ensemble du site en activité est pollué par une pollution antérieure, essentiellement ciblée sur des polluants volatiles. Ces pollutions mettent longtemps à se révéler dans leur environnement, car elles imprègnent les sols avant de se transférer vers les eaux souterraines. Elles retournent ensuite vers les milieux d'exposition plusieurs années plus tard. Nous accompagnons cet industriel depuis plusieurs années, à la demande de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal). Nous sommes d'abord intervenus en tiers expertise. Nous l'accompagnons encore pour identifier les priorités d'action et définir les actions de remédiation possibles sur ce site, dans une logique d'évaluation et de recommandations.

M. Rafik Hadadou, directeur du groupement d'intérêt public Geoderis. – Geoderis est un groupement d'intérêt public entre le BRGM et l'Ineris, créé en 2001 pour dix années. Il a d'abord été reconduit pour dix ans, puis par anticipation jusqu'en 2026. Nous sommes opérationnels depuis 1999, suite à des affaissements spectaculaires survenus dans le bassin lorrain à la fin des années 1990. Plus de 140 familles ont été évacuées sur la commune d'Auboué, par exemple. L'État a alors décidé de mettre en place cet outil pour appuyer la Dreal dans la gestion de ces crises.

Geoderis emploie aujourd'hui 21 ingénieurs et techniciens répartis sur deux antennes, à Metz et Montpellier. Nous sommes contrôlés par une assemblée générale à laquelle siègent trois représentants du BRGM, trois représentants de la direction générale de la prévention des risques (DGPR), trois représentants de l'Ineris, le commissaire du Gouvernement et le contrôleur général économique et financier. Son président vient du BRGM. Le groupement est totalement financé par l'État. Nous disposons à ce jour d'environ d'un budget de six millions d'euros.

Nous travaillons sur un programme annuel, validé en assemblée générale et sur demande des Dreal, sur une planification en termes d'aléas et de mouvements de terrain, ou sur une étude environnementale. Nous gérons également une base de données. En France, nous dénombrons aujourd'hui plus de 5 600 titres miniers. Plus de 3 000 communes sont concernées par l'exploitation minière.

Nous sommes organisés par axes thématiques, en petites équipes : une unité « Mouvements de terrain et gaz de mine », une unité « Eau et environnement » et une unité « Base de données ».

En termes de missions, nous inventorions et hiérarchisons tous les types de risques. Nous avons réalisé un inventaire de tous les sites potentiellement à risque de 2008 à 2012 pour identifier, le cas échéant, un cas tel que celui arrivé subitement en Lorraine. Depuis ce commentaire, nous réalisons des études d'aléas détaillées.

Concernant les études environnementales, un inventaire a également été demandé. Nous avions déjà commencé à lister quelques sites problématiques tels que Pechelbronn en Alsace.

Conformément à l'article 20 de la directive européenne 2006/21/CE, nous avons réalisé un inventaire de tous les déchets miniers, qu'ils soient métalliques ou de charbon.

Nous sommes en train de mener des études environnementales d'interprétation de l'état des milieux (IEM) avec l'appui du BRGM et de l'Ineris. Nous dressons les synthèses et accompagnons ensuite les Dreal dans les communications à l'intention des élus, en présence des services de l'État.

L'une de nos missions est davantage liée aux problématiques de mouvements de terrain. Nous l'appelons « Reconnaissance et étude de risques ». Nous réalisons une étude d'aléas et de mouvements de terrain concernant des zones comprenant des habitations ou des endroits stratégiques. Nous précisons les risques en faisant rouvrir les anciennes mines lorsque cela est possible. Dans le cas contraire, nous réalisons des forages et inspectons la surface grâce aux outils modernes dont nous disposons.

La base de données n'est pas encore publique, mais est vouée à le devenir. Elle contient toutes nos études et toutes les informations recueillies dans les archives départementales et nationales, au niveau des Dreal et des communes.

14 interprétations de l'état des milieux (IEM) ont été réalisées depuis la fin de l'inventaire. Cinq sont encore en cours. Il en restera cinq à effectuer.

Je peux citer quelques sites problématiques pour répondre à vos questions : La Croix-de-Pallières dans le Gard, Le Bleymard en Lozère ou encore Le Pic de la Fourque en Ariège.

M. Laurent Lafon, président. – J'ai compris que 14 études étaient réalisées, et que 5 autres étaient programmées. Est-ce bien cela ?

M. Rafik Hadadou. – Cinq études sont en cours et déjà engagées. Cinq doivent encore être engagées. Un planning a été établi avec l'administration. Il devait se terminer en 2021. Nous l'avons mis à jour et reporté à 2022 en raison du confinement. Nous pourrons ainsi finaliser les études connues aujourd'hui sur toute la France.

M. Philippe Baranger, responsable de l'unité « Eau et environnement » du groupement d'intérêt public Geoderis. – Geoderis a réalisé l'inventaire des déchets miniers, suite à l'article 20 de la directive européenne sur les déchets de l'industrie extractive. Nous avons d'abord eu à rechercher relativement rapidement l'ensemble des archives que nous pouvions rassembler pour caractériser et identifier les différentes sources de pollution sur les

sites de la base de données. Nous avons ensuite fait des visites de terrain sur les sites les plus importants, qui nous paraissaient potentiellement présenter le plus d'impact. 630 sites ont été visités en 2 ans, ce qui a représenté un travail considérable. Nous nous sommes bien entendu appuyés sur l'Ineris et le BRGM. À la suite de ces visites, nous avons mis au point une méthodologie de classement des sites, classant les secteurs en fonction de leur potentiel d'impact environnemental et de risque sanitaire.

Nous avons identifié six classes, de A à E. La classe E, rassemblant les sites présentant le plus d'impact potentiel, fera prioritairement l'objet d'études sanitaires et environnementales. La classe A, pour sa part, représente les sites qui ne présentent aucun risque sanitaire et environnemental à nos yeux, ou très peu. Pour l'instant, toutes les IEM évoquées par monsieur Hadadou portent sur les sites classés en D et E. Nous en avons identifié environ 26 en 2012. Nous en avons réalisé 14. Il en reste une dizaine. Certains sites sont encore occupés par un exploitant. Nous n'y intervenons donc pas.

Cet inventaire permet de choisir les sites à traiter prioritairement.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – La loi de 1999 est présentée comme un progrès en matière de réparation des dommages miniers, devant être pris intégralement en charge par l'État. Il s'avère pourtant que les dommages miniers en question restent très circonscrits et se limitent aux risques physiques tels que des affaissements. N'est-il pas temps d'actualiser le code minier afin de permettre une réparation des dommages sanitaires et écologiques liés aux activités minières ? Dans ce cas, l'État doit-il les prendre intégralement en charge, ou une responsabilisation pleine et complète de l'exploitant est-elle envisageable ?

Par ailleurs, je m'interroge sur la méthodologie de l'Ineris pour procéder à l'analyse des risques sanitaires occasionnés par une pollution industrielle, accidentelle ou chronique. Vos services effectuent-ils directement les prélèvements que vous analysez ? Si ce n'est pas le cas, pouvons-nous faire pleinement confiance aux organismes auxquels vous confiez cette mission ? Sont-ils certifiés, et observent-ils une méthodologie éprouvée scientifiquement ?

Je salue les efforts déployés par l'Ineris et Geoderis dans la modélisation des risques sanitaires et écologiques associés aux activités industrielles et minières. Vos études me semblent toutefois d'une complexité redoutable. Elles sont finalement difficilement compréhensibles des élus locaux et du grand public qui ne disposent pas toujours de l'expertise nécessaire. Selon vous, les recommandations que vous formulez dans vos études sont-elles toujours suivies d'effet et mises en œuvre par les autorités sanitaires ? Dialoguez-vous uniquement avec les services de l'État pour expliquer vos recommandations, ou effectuez-vous également un travail de pédagogie auprès des élus locaux ?

Notre commission d'enquête a, entre autres, pour objectif de formuler des propositions pour améliorer la cartographie des risques sanitaires et écologiques liés à la pollution des sols. La base Basol semble incomplète et difficile d'accès. Les secteurs d'information sur les sols (SIS) ne sont pas encore achevés. Pouvons-nous envisager dans un avenir proche la mise en place d'une cartographie accessible au grand public, qui permettrait d'identifier les risques sanitaires et écologiques associés aux sols pollués ?

Les inondations survenues dans l'Aude il y a un an et demi ont révélé les pollutions liées à l'exploitation des mines de Salsigne et des sites orphelins autour de la vallée de l'Orbiel. J'en retiens que le risque naturel remet parfois en lumière des préoccupations

perdues de vue. Les maires et élus de terrains connaissant l'histoire de leur territoire, je crois qu'il pourrait être important de les associer.

En répondant au questionnaire que nous avions transmis, vous avez considéré que la démarche nationale d'évaluation des risques ne comportait pas de zones d'ombre ou d'angles morts. Je pense à l'expansion urbaine sur d'anciens territoires industriels tels que les lotissements bâtis à Achères sur les anciens terrains d'épandage du syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (Siaap). Beaucoup de Français vivent aujourd'hui sur ces terrains pollués par des exploitations sans aucune évaluation des risques pour leur santé. Ne considérez-vous pas qu'il s'agisse d'un angle mort ?

Les techniques que vous avez développées fort brillamment sont importantes. Elles n'ont toutefois d'intérêt que si elles trouvent une application directe par rapport au lieu et à la sécurité des populations qui y vivent. Je suis admirative de l'apport scientifique et théorique. Pour autant, le vécu des personnes sur ces secteurs revêt pour moi une importance majeure. Il se doit d'être traduit dans les faits.

Vous justifiez dans vos réponses le guide méthodologique qui a été réalisé par le BRGM en 2017. Il n'a lui aussi que la portée d'un guide. Il n'a pas de portée juridique contraignante. Pensez-vous qu'inscrire des préconisations de ces textes et guides dans la loi pourrait être utile ?

Vous évoquez majoritairement les études que vous réalisez sur les anciens sites miniers. Êtes-vous vraiment chargés de suivre leur mise en œuvre ? L'étude est passionnante. Il est toutefois important de connaître ces débouchés. Exercez-vous le suivi de la mise en œuvre de ces recommandations pour vous assurer de sa conformité aux conseils fournis ?

M. Rafik Hadadou. –Effectivement, la loi minière de 1999 était basée sur des problèmes de sécurité publique. L'aspect environnemental n'était pas pris en compte. Selon moi, le code minier était basé sur les événements du bassin ferrifère lorrain, assez spectaculaires et ayant nécessité d'évacuer plusieurs fermes, bien que par chance aucun mort n'ait été dénombré. L'Etat a pris en charge les dégâts. La création de l'après-mine et du DPSM en ont résulté.

Le code minier pourrait être amené à évoluer. Au même titre que les mouvements de terrain, je pense que nous devons prendre en compte le code de l'environnement. Tout dépendra d'autres facteurs.

Les prélevements sont effectivement réalisés par Geoderis, en collaboration avec l'Ineris pour les aspects sanitaires. Cette méthodologie est connue et a fait ses preuves. Nous pouvons lui faire confiance.

Concernant votre question suivante, je suis moi-même étonné de la longueur des rapports de 400 ou 500 pages de Geoderis. Toutefois, une synthèse vulgarisée est fréquemment rédigée par Geoderis, afin de rendre le dossier accessible à tous les élus. Une communication est préalablement diffusée aux élus, en présence du préfet ou du sous-préfet, afin d'expliquer ce que nous allons faire. Ensuite, les résultats sont communiqués en la présence de la Dreal et de l'agence régionale de santé (ARS). Effectivement, certaines personnes posent des questions d'ordre technique. Nous sommes obligés d'y répondre.

Je ne connais pas très bien la base Basol. Nous avons répondu que les secteurs d'information sur les sols étaient en cours. Nous sommes totalement impliqués et fournissons toutes les informations dont nous disposons. Bon nombre de sites sont aujourd'hui prêts à être intégrés dans ces SIS. Ils nous semblent être les outils les plus adaptés aujourd'hui. Ils permettent aux individus de connaître la teneur en plomb de leur parcelle, par exemple. L'outil est systématiquement porté à connaissance par les préfets.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Je précise ma question. Des enfants ont été touchés par l'arsenic. Les inondations ont montré que les politiques de confinement n'ont pas tenu le choc. Les systèmes étaient pourtant prévus pour tenir 30 ans. En a résulté un risque sanitaire manifesté par des taux très élevés chez les enfants. Les nouvelles populations arrivées sur site après 20 ou 25 ans n'ont pas toujours connaissance de ce qui s'est passé plus tôt sur leurs terrains. Les cours ou les écoles ne peuvent plus être utilisées puisque les inondations ont apporté de l'arsenic partout. Cette situation montre qu'une étude n'est pas figée. Les pollutions bougent. La terre vit. En se régénérant, elle transforme les problématiques. D'autres études doivent donc être menées. L'empilement d'études décontente les élus, les populations et les services publics. Dans ce sens, je crois que nous devons simplifier les usages et voir ces enquêtes déboucher.

M. Rafik Hadadou. – Effectivement, certains cas aggravants interviennent dans des situations déjà potentiellement à risque. Nous les prenons généralement en compte dans nos recommandations. Nous préconisons par exemple une surveillance en suivant les sites. Nous considérons tous les facteurs connus à ce jour dans notre analyse. Nous essayons d'émettre un maximum de recommandations afin de maîtriser le risque.

Vous avez cité le site d'Achères. Je ne le connais pas.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Il est situé dans les Yvelines.

M. Rafik Hadadou. – S'il ne s'agit pas d'une mine, nous n'intervenons pas.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Ce n'est effectivement pas une mine. Je cherchais à illustrer la question de la santé et les questionnements des riverains.

M. Rafik Hadadou. – Nous sommes associés, sous l'égide du ministère, pour transmettre au DPSM et au conseil minier des recommandations. Nous sommes ensuite informés de l'avancement des travaux, mais pas d'une manière officielle. Si, pour supprimer un risque, les travaux sont réalisés par analogie avec les études d'aléas de mouvements de terrain, nous devons savoir s'ils ont été menés conformément aux recommandations. Nous pouvons ainsi éventuellement modifier la carte, si une mise en sécurité a été réalisée. Nous sommes donc associés, sans suivre les travaux durant la mission.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Dans la mesure où il n'a pas de portée juridique contraignante, pensez-vous qu'il serait judicieux de traduire le guide des bonnes pratiques de façon législative ?

M. Rafik Hadadou. – L'Ineris, ayant rédigé les guides, pourra vous répondre. Ces guides constituent selon nous une aide à la décision. Une notion d'expertise en découle : nous tenons compte des seuils et des normes. Le retour d'expérience peut également faire évoluer la méthodologie. Des points sont régulièrement organisés à ce sujet entre le BRGM, l'Ineris et Geoderis.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Les administrations, hôpitaux et autres établissements disposent tous de leurs guides méthodologiques. Ce sont presque des documents internes, même s'ils acquièrent une certaine validité et s'ils sont suivis par différents organismes. Ils n'ont aucun aspect contraignant si nous devons rechercher une responsabilité par défaut, non pas pour condamner, mais pour que les usagers et concitoyens connaissent l'arsenal législatif à leur disposition.

M. Rafik Hadadou. – Nous appliquons le guide méthodologique, et avons notre avis à donner. Je ne sais pas si l'Ineris pourra répondre concernant l'aspect juridique.

M. Raymond Cointe. – Ces questions sont assez juridiques. Nous ne sommes pas forcément les mieux placés pour y répondre. Nous devons trouver le bon équilibre entre ce qui relève de dispositions législatives ou réglementaires, ou de dispositions sous forme de guides, ayant pour objectif d'expliquer et détailler l'application de la législation.

Nos guides méthodologiques n'auraient pas vocation à figurer dans une loi, compte tenu de leur caractère technique et évolutif. Je pense que la réglementation renvoie déjà à un certain nombre de principes, puis à l'application de guides. Vous citez précédemment la gestion de l'accident de Lubrizol. Dans la gestion de crise en situation post-accidentelle, des circulaires renvoient à des méthodologies appliquées de manière homogène par l'ensemble des services de l'État, et notamment les services déconcentrés. Un certain nombre d'éléments relèvent, je pense, du niveau législatif ou réglementaire. D'autres se rapprochent davantage d'une doctrine de mise en œuvre.

Il est nécessaire de trouver un équilibre et de bien positionner le curseur entre ce qui relève de la réglementation et de la législation, et ce qui relève du guide méthodologique, par essence technique et évolutif.

Concernant l'après-mine et l'actualisation du code minier, ma réponse sera similaire à celle de Geoderis. Elle relève selon moi davantage de la responsabilité d'une décision politique.

Je rappelle que deux types de logiques peuvent entrer en œuvre. La première, héritée du code minier, porte sur une responsabilité de l'État en dernier ressort pour réparer les dommages. La seconde, héritée du code de l'environnement, porte sur la responsabilisation de l'exploitant. Nous ne trouvons pas toujours d'exploitant solvable. Un problème de mise en œuvre de la réparation des dégâts et de la dépollution peut alors se poser.

À l'inverse, une responsabilité automatique de l'État déresponsabiliserait les exploitants. Il est évident que la priorité, pour éviter les problèmes de sols pollués, est d'éviter que de nouveaux sols ne le soient. Pour ce faire, nous devons faire en sorte que les exploitants soient responsabilisés et ne polluent plus les sols qu'ils occupent.

Le curseur est difficile à placer entre une logique d'indemnisation par l'État, permettant de répondre rapidement aux demandes légitimes des personnes sur ces sites pollués, et une logique de responsabilisation de l'exploitant visant à prévenir les pollutions. Je crains de ne pouvoir en dire beaucoup plus, en tant qu'expert technique.

Sur les méthodologies et les questions de prélèvements, nous sommes à l'Ineris amenés à réaliser un certain nombre de prélèvements, voire à mener un certain nombre d'analyses. Ceci étant, nous n'avons pas la possibilité de le faire systématiquement, pour des

raisons de disponibilité de nos équipes par exemple. Nous pouvons donc recourir à de la sous-traitance. Dans ce cas, nous sommes très vigilants quant à la qualité des personnes que nous sommes amenés à faire intervenir. Un problème plus général de compétence des bureaux d'étude peut se poser. Elle n'est pas de notre responsabilité directe. Il est évident que l'élaboration des guides méthodologiques vise à faire monter en qualité les divers intervenants dans la chaîne.

Le cas de Lubrizol pose typiquement la question de savoir gérer en urgence les questions d'analyse de prélèvement. Il a d'ailleurs été décidé que les laboratoires de l'Ineris mèneraient ces analyses, compte tenu de la sensibilité de la situation et de l'urgence de les réaliser.

Je ne peux qu'acquiescer lorsque vous évoquez la complexité redoutable des études et des modélisations. C'est vrai de manière générale en matière d'évaluation du risque, et encore plus dans le domaine de la pollution des sols. Ce milieu est encore plus compliqué que l'air ou l'eau. Nous imaginons qu'il est assez simple d'évaluer les risques liés au fait de boire de l'eau. C'est bien plus compliqué pour les sols, en raison des sources d'exposition et des transferts dans l'environnement. De plus, la méthodologie est très compliquée. Nous avons certainement des efforts à réaliser en termes de pédagogie, de discussion et d'évolution de nos méthodes et de concertation avec l'ensemble des parties prenantes.

Il est vrai que l'Ineris se concentre sur le volet national d'élaboration de guides, bien que nous soyons présents sur un certain nombre d'études locales. Nous avons essayé, avec un succès relatif, d'associer des parties prenantes dans nos instances de gouvernance. Une commission d'orientation de la recherche et de l'expertise est composée d'élus locaux, de représentants des entreprises, de syndicats ou encore d'associations environnementales. Ils sont consultés sur nos programmes de travail et sur la manière dont nous pouvons communiquer sur les différents sujets.

L'ancien maire de Moyeuvre-Grande, René Drouin, est membre de notre instance de gouvernance. Il participe activement à nos travaux, et particulièrement au volet de l'impact en termes d'effondrement minier. Nous avons à cœur d'associer les élus à nos réflexions.

Nous n'intervenons absolument pas dans l'élaboration des bases de données sur les sols pollués. De manière générale, nous ne pouvons être que favorables à ce que les bases sur les sujets environnementaux soient rendues accessibles. Nous gérons un certain nombre dans le domaine de la qualité de l'air.

Sur le sujet de Salsigne et des inondations, je pense qu'il est utile d'associer autant que possible les élus à toutes les études qui peuvent être menées. Nous souhaitons, à l'Ineris, les associer à nos réflexions globales en termes de méthodologie, plutôt que sur des dossiers plus ponctuels. Nous y intervenons plutôt en appui à la puissance publique locale, que directement en tant que gestionnaires du sujet.

Je pense que la réponse que nous avons apportée au questionnaire concernant les angles morts ne doit pas être sur-interprétée. Nous avons compris la question sur le volet méthodologique. De notre point de vue, nous considérons que la méthodologie utilisée pour évaluer les risques sanitaires liés aux sites et sols pollués ne comporte pas vraiment d'angles morts. Pour autant, le sujet est très complexe. Des progrès scientifiques peuvent toujours se produire. Des recherches sont en cours.

Il est évident qu'une excellente méthodologie est inutile si l'histoire d'un certain nombre de sites et sols pollués a été perdue. Il est problématique de ne pas savoir qu'une crèche ou une école est construite sur un site pollué.

Nous en arrivons plus à des lacunes sur la connaissance du passif existant en matière de sites et sols pollués plutôt que sur le sujet précis de la méthodologie pour évaluer les risques associés à un cas identifié. Un deuxième sujet se pose concernant ensuite le traitement lui-même.

Concernant la mise en œuvre de nos recommandations, nous sommes amenés à intervenir dans des situations assez différentes. Notre intervention et le suivi de nos recommandations seront différents si nous intervenons à la demande des pouvoirs publics ou en tierce expertise, ou si nous sommes amenés à nous autosaisir. Tous les éléments que nous produisons sont rendus publics. C'est un premier élément pour nous assurer du suivi des recommandations émises. Si nous travaillons en accompagnement industriel, dans le cadre d'une prestation privée, nous avons un devoir d'alerte, que nous avons déjà été amenés à exercer. Si nous jugeons qu'une situation est problématique, nous serons amenés à en alerter les autorités en charge du dossier.

Nous avons le sentiment qu'il est rare que nos recommandations ne soient pas suivies.

M. Alain Duran. – La rapportrice a parlé de confiance. Force est de constater qu'elle n'est pas au rendez-vous du grand public, malgré la qualité de vos travaux. Nos citoyens expriment régulièrement des doutes vis-à-vis des risques industriels. Une mine de tungstène a cessé son activité en 1986 dans mon département, suite à l'effondrement du cours de tungstène orchestré par la Chine, dont nous sommes aujourd'hui totalement dépendants. Dans le contexte sanitaire actuel, nous sommes appelés à relocaliser nos activités. Un projet de réouverture est à l'étude. La préfète rencontre de nombreuses difficultés pour trouver des soutiens.

À la suite de la catastrophe de Lubrizol, nos collègues de l'Assemblée nationale ont déposé une proposition de loi pour créer une autorité indépendante qui serait un véritable gendarme des sites Seveso. Dans le système actuel, le préfet est à la fois juge et partie. Il ne peut pas remplir correctement ses missions sur des sujets aussi sensibles. Pourriez-vous me faire part de votre avis concernant cette initiative parlementaire ? Elle permettrait de réconcilier les autorités et nos administrés sur ce sujet sensible. Nous avons tout intérêt à retrouver notre autonomie dans des secteurs aussi stratégiques que le tungstène.

M. Raymond Cointe. – Il m'est compliqué de vous répondre. Si vous effectuez une comparaison avec le secteur nucléaire, l'Ineris est plus ou moins équivalente à l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), expert technique travaillant pour l'autorité de sûreté nucléaire. Nous sommes l'expert technique travaillant sur le risque industriel, non pas sous la forme d'une autorité indépendante, mais pour le compte du ministère chargé de l'environnement, et plus particulièrement de la direction générale de la prévention des risques. Je pense qu'il n'est pas de mon rôle de répondre concernant le rôle de la DGPR et d'une potentielle agence indépendante pour améliorer la situation. De mémoire, je pense que la raison essentielle ayant conduit à la création d'une autorité de sûreté nucléaire ne portait pas tellement sur des questions de crédibilité, mais plutôt des questions de potentiels conflits d'intérêts entre l'État, actionnaire de l'exploitant des centrales nucléaires, et de l'État régulateur. Dans la situation des industries et notamment des sites Seveso, nous ne sommes

absolument pas dans la même configuration. L'État n'est pas actionnaire des grandes installations à risque. Je n'ai aucune raison de douter de l'indépendance des positions prises par la DGPR, les services déconcentrés de l'État et les préfets dans ce type de situation.

M. Joël Bigot. – Merci pour toutes ces informations. Les diagnostics que vous réalisez peuvent-ils mettre en évidence des migrations de particules, notamment dans les zones souillées par des hydrocarbures, et donc des pollutions ? Pouvez-vous cartographier de manière dynamique et dans le temps les risques sur la terre, l'eau et l'air ? C'est important lorsque nous souhaitons urbaniser certains secteurs. Cet outil pourrait être très utile pour les collectivités, à l'heure où le foncier se raréfie et où nous devons lutter contre l'artificialisation des sols.

De votre point de vue, pouvons-nous parler d'économie circulaire des sols ? La réparation de la nature est-elle possible ? Comme réparer la destruction de la biodiversité ?

Relevez-vous l'impact de la pollution plastique dans les sols, et notamment celle des micro-plastiques ? Quels peuvent être les vecteurs de substances chimiques ? Quelles sont les dépollutions possibles pour ce type de pollution des sols ?

Je m'interroge également concernant la prescription trentenaire. La recherche de la responsabilité est parfois extrêmement difficile, notamment lorsque les exploitants ont disparu de la circulation ou ne sont pas solvables. Pensez-vous qu'il soit souhaitable de la maintenir ?

M. Raymond Cointe. – Les micro-plastiques dans les sols constituent un sujet émergent en matière de prévention et d'évaluation des risques. À l'Ineris, nous essayons d'avoir une vision globale de l'évaluation des risques, notamment émergents. Nous avons beaucoup parlé de la présence de micro-plastiques dans l'ensemble des milieux. Ce sujet est émergent au niveau de la recherche. Nous sommes assez actifs en la matière, dans le cadre de partenariats européens. Il s'agit, je pense, d'un sujet qui prend de l'importance dans l'agenda de recherche européen.

Concernant les friches urbaines et le souci de réutiliser, dans la mesure du possible, les sites anciennement occupés par des industries, et donc potentiellement pollués, nous essayons de développer des méthodes. C'est la spécificité de l'évaluation des risques dans le domaine des sols pollués en France. Des études sont systématiquement menées en fonction de l'usage qui sera fait des sols. Nous pourrions suivre deux doctrines différentes. La première consisterait à fixer des valeurs limites de divers types de polluants partout dans les sols, en fixant comme objectif de dépolluer en atteignant ces valeurs. Ce n'est pas du tout la doctrine française. Nous regardons le niveau de dépollution le plus adapté en fonction de l'usage futur du site. La construction d'une crèche, la faible habitation d'une zone ou l'installation d'une industrie ne nécessiteront pas les mêmes niveaux de dépollution pour tous les polluants. C'est ce qui explique la complexité des études et des méthodologies existantes, pour protéger les populations dans les conditions économiques les plus acceptables possibles. Calibrer le niveau de dépollution en fonction de l'usage des sols nécessite des méthodologies sophistiquées.

Mme Martine Ramel. – Dans le domaine des sols pollués, il est totalement impératif que les diagnostics intègrent tous les phénomènes de migration et de transfert, tant au niveau des particules qu'au niveau des migrations entre les sols et les nappes souterraines. Dans tous les diagnostics réalisés, nous recommandons de regarder tous les risques de

ré-envol de poussière vers les environnements proches ou les populations, et d'observer les migrations au sein d'un milieu et les pollutions vers les nappes souterraines. Nous le faisons lorsque nous sommes opérateurs.

Au niveau de l'Ineris, nous ne faisons pas de dépollution à proprement parler. Pour autant, une technologie de phytoremédiation se développe pour certains sites sans pression foncière. Après une dizaine d'années de travaux de recherches, nous commençons à avoir des idées assez construites sur les situations pour lesquelles ce type de technologie est possible ou non. La phytoremédiation, technique douce, suit une logique de réparation et de reconstitution de la biodiversité.

Nous venons de démarrer un programme de recherche européen, financé par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) au niveau français, dont le seul objectif durant un an est de dresser un état des lieux des connaissances sur la présence des micro-plastiques dans les sols. Nous démarrerons un séminaire de réflexion cet automne, afin de réunir l'ensemble des connaissances déjà disponibles sur le sujet.

Mme Maryse Carrère. – Vous évoquez 5 000 sites miniers inventoriés aujourd'hui, avec votre méthodologie de classement de A à E. Pensez-vous avoir fait le tour des sites miniers sur le territoire ? Avez-vous prévu d'en inventorier davantage ? Certains pourraient-ils vous avoir échappé ? Le cas échéant, quels sont les critères pour être inventoriés dans votre base ?

Aujourd'hui, l'État vous mandate pour réaliser cet inventaire et pour mener des études. Vous avez pourtant indiqué que vous pouviez vous autosaisir. Sur quelles bases le faites-vous ? Des collectivités peuvent-elles également vous saisir ?

M. Rafik Hadadou. – Nous existons depuis vingt ans. Grâce aux archives des Dreal et des communes, et aux archives nationales, nous pensons aujourd'hui avoir tout inventorié. Nous avons compté les sites, concessions, sites miniers exploités aux Moyen-Âge, dont seule une trace administrative a été conservée. Dans certains cas, nous le découvrons sur le terrain. Dans d'autres cas, un effondrement se crée. Ils sont toutefois marginaux.

Geoderis n'intervient que pour l'État. Il arrive parfois, pour des cas très spécifiques, que les gestionnaires de site fassent appel à nous. C'était le cas de l'autoroute A4, gérée par la société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (Sanef), qui traverse des sites miniers. Toutes les études ont été réalisées par Geoderis. Cet appui reste marginal, sous forme de prestation et avec l'accord de la Dreal.

M. Raymond Cointe. – Je rappelle que l'Ineris est un établissement public. À la différence de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSéS), par exemple, nous ne faisons pas l'objet de saisines des ministères. Un contrat d'objectifs et de performance sur cinq ans fixe les grandes orientations de notre programme de travail, discuté en lien avec notre ministère de tutelle. Nous sommes en train de préparer le prochain contrat couvrant la période de 2021 à 2025. Ensuite, un programme annuel est arrêté par notre conseil d'administration. Nous décidons des sujets sur lesquels nous travaillons. Depuis quelques années, nous avons mis en place un dispositif de concertation avec les parties prenantes de la gouvernance environnementale. Nous pouvons associer la commission que j'évoquais tout à l'heure à l'élaboration de notre programme de travail annuel. Le cas échéant, à la demande notamment de cette commission, nous pouvons

être amenés à nous saisir de certains sujets. Il s'agit *a priori* de sujets à portée nationale, portant notamment sur certaines études ou méthodologies.

En tant qu'établissement public à caractère industriel et commercial, nous pouvons être sollicités par les collectivités locales, sur des sujets très ponctuels.

M. Laurent Lafon, président. – Dans le questionnaire, vous indiquiez qu'il existait plus ou moins 500 substances polluantes, et seulement une soixantaine de valeurs toxicologiques de référence (VTR). Nous sommes étonnés de leur faible nombre. Pourriez-vous nous l'expliquer ? Poursuivez-vous leur mise en place ?

Ma seconde question porte sur une pollution qui commence à être médiatisée : les perfluorés PFAS et les PFOS. Quelle perception avez-vous de cette pollution à l'Ineris ?

Enfin, vous avez fait référence à des pollutions existant sur des sols dont nous ne connaissons pas le passé industriel. Il y a quelques années, un travail avait porté sur les crèches et les écoles construites sur des sites qui se sont révélés pollués. Cette évaluation a été arrêtée il y a quelques années, alors qu'elle n'avait pas été menée à son terme. Savez-vous si elle sera poursuivie ? L'Ineris en était-elle une partie prenante ?

Mme Martine Ramel. – Nous avons contribué à cette opération en appui au ministère de l'environnement. Le BRGM a piloté cette mission, en constituant un groupe de travail. Le ministère travaille depuis très longtemps de cette manière en matière de sols pollués. Un groupe de travail a travaillé de façon collégiale avec le BRGM, l'Ademe et l'Ineris. Nous avions un rôle d'expert sur l'utilisation des valeurs toxicologiques de référence et de hiérarchisation sanitaire des situations en cas de besoin.

À ma connaissance, l'opération a été arrêtée pour des raisons de budget. Ceci n'étant pas de notre ressort, nous ne disposons pas de davantage d'informations. Nous sommes toutefois encore mobilisés sur la fin des dossiers continuant d'être traités.

Concernant les valeurs toxicologiques de référence, je crois que notre réponse n'était pas suffisamment claire. Je pense qu'il existe bien plus que 500 substances susceptibles de polluer un sol. Leur nombre doit plutôt atteindre plusieurs milliers. Il existe en réalité environ 500 VTR au niveau international. Elles sont mises à disposition sur le portail « substances chimiques » de l'Ineris. L'ANSES en a construit une quarantaine. C'est de sa mission de les construire, proposer et mettre à disposition.

Vous nous demandiez si nous pouvions rencontrer des substances toxiques sans valeur toxicologique de référence. C'est extrêmement rare dans les sites miniers. L'ensemble des substances des métaux et métalloïdes est en principe concerné par les VTR mises à disposition pour mener les études à leur terme de façon quantitative.

Nous avons récemment eu à traiter un cas sur le tungstène. Depuis l'étude pour Geoderis, une valeur toxicologique de référence a été publiée. Nous sommes en train de reprendre les conclusions de cette étude en la réintégrant. L'absence de VTR ne signifie pas que nous ne savons rien de la toxicité de la substance. Cela signifie simplement qu'aucun organisme n'a proposé de valeur permettant de calculer un risque. Souvent, il est tout de même possible de mener une expertise toxicologique permettant de disposer d'informations sur cette substance.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Lorsque vous êtes au cœur d'une tourmente et que les avis des experts divergent, vous comprendrez qu'il est compliqué pour les familles concernées de voir trois organismes ne pas s'entendre sur un danger potentiel. Je crois que c'est au cœur de tous les sujets liés à des sites pollués, quelle que soit la pollution. Bien souvent, les pollutions découlent de l'histoire de sites sur des années d'exploitation, qui est à prendre en compte.

Chacun fait avancer son raisonnement. Pour autant, une mise en pratique est nécessaire. Alors qu'aujourd'hui, les questions environnementales et de santé préoccupent nos concitoyens, nous devons améliorer et clarifier les processus.

Dans les responsabilités et la chaîne des procédures à mettre en place, les coûts sont à prendre en compte. Tout projet se termine par une facture. Je souhaiterais conserver ce delta en mémoire. Bien souvent, les préconisations des bureaux d'étude ou des organismes comme les vôtres n'étaient pas contestées. Pour autant, les travaux n'ont jamais été réalisés pour des raisons budgétaires.

M. Raymond Cointe. – À l'Ineris, nous avons nous-mêmes été confrontés à une situation de site et sol pollué. Nous avons en effet découvert une pollution au mercure lorsque nous avons effectué des travaux dans nos locaux. Nous avons donc été confrontés à un certain nombre des difficultés que vous évoquez. Nos salariés constituent pourtant un public averti. Nous avons également été confrontés à des questions de coûts, puisque nos travaux de dépollution nous ont coûté plusieurs millions d'euros.

Nous sommes convaincus de la complexité du sujet, tant au niveau technique qu'en termes de sensibilité. Dans un monde idéal, il serait bien plus simple de disposer de VTR pour toutes les substances. Elles ne donneraient ainsi plus lieu à des débats techniques sur les valeurs à utiliser. Ce n'est malheureusement pas le cas aujourd'hui. Si nous avions plus de moyens pour mener un certain nombre d'études et de recherches et pour développer de la connaissance sur ces valeurs, nous serions tous dans une situation bien plus confortable pour gérer une situation de crise en urgence.

M. Daniel Gremillet. – Le sujet est très intéressant. En Lorraine, nous avons eu à traiter le problème de la fin de la sidérurgie et du charbonnage. Le travail que vous évoquez présente plusieurs niveaux : le problème de la santé qui touche l'homme, le problème économique touchant l'entreprise et le problème de territoire. Si je m'intéresse à des dossiers tels que la mine, les intérêts ne sont pas régionaux, mais nationaux. Bien souvent, les territoires ne sont pas pris en considération, malgré la politique d'après-mine. Le degré de prise en compte ne se situe pas toujours au bon niveau. La solidarité nationale ne prend pas suffisamment en compte ce qu'a apporté le territoire à l'époque du charbonnage et de la sidérurgie.

M. Laurent Lafon, président. – Merci d'avoir participé de manière active aux travaux de notre commission d'enquête.

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

La téléconférence est close à 18 heures.

Mercredi 27 mai 2020

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La téléconférence est ouverte à 16 h 45.

Table ronde de représentants des organismes d'inspection et de contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement (en téléconférence)

M. Laurent Lafon, président. – Nous poursuivons nos travaux par une table ronde de représentants des organismes d'inspection et de contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), avec la participation de :

- M. Alexandre Gelin, secrétaire national, et M. Julien Jacquet-Francillon secrétaire général adjoint du syndicat national des ingénieurs de l'industrie et des mines (Sniim) ;

- M. Bertrand Georjon, chef du pôle « Déchets, sites et sols pollués » à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) Auvergne-Rhône-Alpes, et M. Joël Crespine, responsable de la subdivision « Déchets, sites et sols pollués » du pôle « Environnement » au sein de la même Dreal.

Cette table ronde est l'occasion de recueillir votre éclairage sur la qualité et l'efficience de notre système d'inspection et de contrôle des ICPE. Il serait notamment utile que vous nous rappeliez rapidement les grands principes qui régissent l'inspection des ICPE et les principales différences en termes d'inspection qui existent entre les différents régimes d'installations classées, entre les ICPE soumises à autorisation, notamment celles présentant les risques industriels les plus importants comme les installations Seveso, celles soumises à enregistrement et celles soumises à déclaration.

En matière d'inspection et de contrôle, il serait également intéressant que vous nous fassiez part de votre sentiment sur la répartition des responsabilités entre les Dreal et les bureaux d'études certifiés. Les bureaux d'études échangent-ils des informations avec les Dreal, notamment lorsque leurs diagnostics des sols font état d'anomalies et proposent des contre-mesures, ou seul l'exploitant peut-il décider de communiquer ces conclusions aux Dreal ?

Par ailleurs, de nos précédentes auditions il ressort que la question de la pollution des sols est parfois traitée de manière trop ponctuelle pour un grand nombre d'installations : elle est abordée au moment de la demande d'autorisation environnementale pour établir un état initial des sols et eaux souterraines, puis la question ne semble revenir véritablement qu'au moment de la fermeture du site, souvent plusieurs décennies après. Entretemps, l'exploitant peut s'intéresser à la pollution atmosphérique ou encore aux déchets mais la question de la pollution des sols semble, elle, ne se poser dans cet intervalle qu'en cas d'accident impliquant un déversement de polluants. Seules les installations les plus polluantes, comme les installations relevant de la directive « IED », font l'objet d'un suivi du milieu souterrain plus prégnant.

Quel regard portez-vous sur la périodicité des inspections et contrôles périodiques des ICPE : faut-il la renforcer pour certaines catégories d'ICPE, notamment les installations

soumises à déclaration ? Quels seraient, selon vous, les moyens de renforcer le suivi plus régulier de la problématique de la pollution des sols par les industriels, au-delà de la seule question des déchets et des eaux souterraines ?

Avant de vous laisser la parole pour une intervention liminaire d'une dizaine de minutes maximum, 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 dans l'ordre que j'appellerai, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, à lever la main droite et à dire : « *Je le jure* ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Alexandre Gelin, Julien Jacquet-Francillon, Bertrand Georjon et Joël Crespine prêtent serment.

M. Julien Jacquet-Francillon, secrétaire général adjoint du syndicat national des ingénieurs de l'industrie et des mines (Sniim). – Le corps des ingénieurs de l'industrie et des mines compte 1 800 ingénieurs fonctionnaires d'État qui travaillent pour moitié sur les métiers d'inspection des installations classées, pour le quart à l'autorité de sûreté nucléaire et pour le quart au ministère de l'économie et des finances. Tous ces ingénieurs travaillent au contact des entreprises. Le Sniim fédère 85 % de ces ingénieurs de l'industrie et des mines.

À titre liminaire, quatre points retiennent notre attention, points que nous avons déjà mis en exergue dans le cadre de Lubrizol et qui sont également ressortis dans le cadre de la crise sanitaire actuelle.

Le premier concerne l'efficience. L'inspection des installations classées est aujourd'hui accaparée par un certain nombre de tâches administratives. La ministre de la transition écologique et solidaire, Élisabeth Borne, l'avait d'ailleurs souligné à la suite de l'accident de Lubrizol et s'est engagée à ce que nous re-calibrions ces tâches administratives qui détournent l'inspection de son vrai métier. Ces tâches relèvent d'une part du fonctionnement des Dreal et d'autre part des processus d'évaluation environnementale. Les Dreal sont des structures très volumineuses, avec beaucoup d'inertie, et qui requièrent beaucoup d'énergie au quotidien.

Le processus d'évaluation environnementale est imposé par le droit européen et transposé en France en faisant intervenir un nouvel acteur. L'inspection passe donc beaucoup de temps à se coordonner avec ce nouvel acteur qui peine à se doter de compétences et pour lequel il existe beaucoup de redondances avec notre métier. Pour améliorer l'efficience de l'inspection, il convient de supprimer ces tâches administratives.

Nous considérons pour cela qu'il convient de donner une nouvelle place à l'inspection dans l'organisation de l'État afin de viser un système intégré en termes d'évaluation environnementale et d'inspection, nouvelle place qui lui donnerait plus de visibilité et qui donnerait ainsi plus de crédit à la parole publique sur les risques technologiques et des sites et sols pollués. Si nous cherchons cette nouvelle place, il convient toutefois de ne pas toucher aux acquis qui font la force de l'inspection des installations classées. Ses forces consistent en une chaîne de l'inspection à trois niveaux, de l'administration centrale, au travers de la direction générale de la prévention des risques (DGPR), à l'échelon régional et territorial. Cette chaîne fonctionne, comme on le voit pendant la crise sanitaire actuelle ou pour Lubrizol. Un autre atout consiste en l'intervention de

l'inspection des installations classées de la conception des projets au démantèlement de celles-ci et à la remise en l'état, mais aussi en l'intervention sur l'instruction, la réglementation et le contrôle, qui forment un tout indissociable et constituent une force. Enfin, l'inspection dispose de compétences, s'appuyant sur un corps de fonctionnaires d'État qui connaît les entreprises.

Un second point concerne l'information du public. De nombreuses informations sont disponibles, notamment avec les bases de données Basias et Basol, mais ces informations sont peu accessibles et peu compréhensibles du grand public. Il convient donc de travailler sur la vulgarisation de cette information. En travaillant sur l'efficience, nous récupérerons des moyens humains qui pourront être mis à contribution sur cette vulgarisation de l'information.

M. Alexandre Gelin, secrétaire national du syndicat national des ingénieurs de l'industrie et des mines (Sniim). – Le point suivant que nous souhaitons aborder concerne l'objectif de réconcilier l'écologie et l'industrie. Il convient de s'assurer que le projet industriel est suffisamment étudié du début à la fin de l'exploitation. Nous notons en premier lieu un sujet de prévention, qui débute à la conception du projet, avec la demande d'autorisation, de déclaration et d'enregistrement, et va jusqu'à la cessation, voire à l'usage futur envisagé pour le site. En assurant une bonne sécurité et une bonne remise en l'état, il est possible de rendre compatible un ancien site industriel avec son usage futur, dans le but d'éviter les multiples friches industrielles qui pourraient apparaître. Nous considérons que la question se pose, dès l'ouverture du site et la demande d'autorisation avec la notion de capacités technique et financière, sujets qui doivent être abordés, même si ces sujets économiques sont très peu mis en avant dans les procédures.

Comme le préfet ne peut se prononcer sur l'opportunité ou non de créer un site pour raison économique, il prend sa décision sur les seuls fondements environnementaux et l'inspection, en tant que service instructeur, formule son avis de la même manière. Nous regrettons ce point puisque l'inspecteur des installations classées est un agent de l'État en contact avec la vie des entreprises et qu'il connaît leur santé économique et leur fonctionnement, pour les entreprises classées pour l'environnement. Son avis pourrait donc éclairer l'opinion sur la viabilité économique des projets et l'inspecteur pourrait porter une vigilance, voire mettre en place une surveillance, sur les capacités financières d'un exploitant tout au long de l'exploitation, en intégrant de fait un moyen de contrôle, voire de sanction, sur la base de cette surveillance sur les capacités financières. L'avis de l'inspection des installations classées pourrait ainsi porter également sur ce volet, à condition d'élargir le champ de l'inspection et de le rendre plus visible, en lui donnant une nouvelle place dans l'organisation de l'État.

Je souhaite par ailleurs aborder le sujet de la gestion des pollutions historiques ou accidentelles. Même si les sites ont bien été suivis, nous pouvons avoir à gérer ces pollutions, parfois relativement lourdes. Il existe des garde-fous, tels que les garanties financières qui ne permettent toutefois que la mise en sécurité du site et non la réhabilitation, et il existe des solutions pour rechercher la responsabilité des exploitants. Le dispositif de tiers demandeur permet d'associer l'aménageur à la remise en état d'un site. Ce dispositif est encore relativement jeune et peu utilisé, mais il pourrait devenir plus puissant en prévoyant que l'artificialisation d'un nouveau sol ne pourrait se faire qu'en contrepartie de la dépollution du sol. Ceci réconcilierait l'enjeu du développement industriel et l'enjeu écologique. Sur ce point, il paraît important qu'un dispositif de ce type ne puisse pas libérer un pollueur de ses obligations et constituer un frein au développement industriel ou économique.

Sur les responsabilités, si le code de l'environnement permet de réaliser un certain nombre de choses, nous notons que le code minier est assez divergent sur la notion de responsabilité, avec une police des mines qui cesse à la fin de la concession minière et des garanties financières qui portent sur d'autres sujets. Des rapprochements entre les deux codes devraient être envisagés, sur les enjeux sanitaires, l'intégration des travaux miniers dans l'autorisation environnementale, les garanties financières et la possibilité de solliciter les maisons mères quand un exploitant est mis en défaut. Le développement économique nous tient à cœur et il convient de conserver la spécificité minière, puisque le développement de l'activité minière ne répond pas exactement aux mêmes besoins que le développement de l'activité industrielle. Les deux codes doivent donc coexister.

M. Bertrand Georjon, chef du pôle « Déchets, sites et sols pollués » à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) Auvergne-Rhône-Alpes. – Je souhaite revenir sur l'organisation de l'inspection et la chaîne de l'inspection avec l'administration centrale, les services de la direction régionale de la Dreal et les unités départementales au niveau du préfet de département. Cette organisation comprend au niveau départemental les inspecteurs des installations classées en charge de l'approche intégrée de l'inspection des installations classées avec l'ensemble des thèmes (eau, air, risques industriels, sites et sols pollués).

Dans l'unité Loire Haute-Loire dont je suis chef de pôle, nous avons un inspecteur dédié à cette problématique des sites et sols pollués. Nous avons choisi cette organisation puisque le département a un passif industriel important, avec des entreprises minières, métallurgiques et sidérurgiques. Les dossiers sites et sols pollués sont complexes, notamment quand les exploitants ont disparu. Nous nous retrouvons alors face à des liquidateurs judiciaires qui reprennent à leur charge les responsabilités du dernier exploitant.

Je souhaite attirer votre attention sur les difficultés rencontrées par certains départements, au regard de la valeur du foncier des sites et sols pollués. Dans les grandes métropoles, il n'est pas difficile de réhabiliter des sites et sols pollués puisque le coût du foncier le permet. Pour les friches industrielles des départements ruraux, le foncier n'est pas élevé et le coût de réhabilitation se confronte rapidement à une logique économique non rentable. Nous disposons alors de très peu d'outils économiques pour réaliser cette réhabilitation.

La méthodologie des sites et sols pollués demande une réhabilitation en fonction de l'usage futur envisagé, usage qui diffère en fonction des sites et sols pollués et n'a pas de seuil de dépollution à atteindre. Si le site industriel accueille un parking ou un parc photovoltaïque, il est possible de moins dépolluer que si le projet vise à accueillir des bureaux ou des habitations qui requièrent une dépollution plus approfondie. Les coûts pour les exploitants diffèrent donc selon l'usage futur porté par l'aménageur ou par des collectivités locales. Le traitement des sites et sols pollués n'est donc pas équivalent. Comme les seuils de dépollution sont différents, les coûts de réhabilitation diffèrent aussi.

Nous rencontrons également des difficultés avec les liquidateurs. Un liquidateur gère aussi la garantie des salaires et oppose souvent ce privilège pour ne pas investir dans la réhabilitation des sites.

Vous posez une question sur les bureaux d'études. Ces derniers sont des acteurs techniques, mais dont les donneurs d'ordre sont les exploitants. Cette relation empêche l'indépendance des bureaux d'études. L'inspection des installations classées dispose en

revanche de cette indépendance vis-à-vis de l'exploitant qui lui permet de s'opposer à lui. Les bureaux d'étude ont davantage de difficulté à s'opposer à leur donneur d'ordre, d'autant qu'un des critères repose sur le coût de la réhabilitation. Les bureaux d'études proposent des mémoires de réhabilitation en fonction du coût que l'exploitant octroie pour réhabiliter son site et non en fonction des objectifs de dépollution à atteindre.

En termes de sanction, le code de l'environnement comprend une police des sites et sols pollués. Contrairement aux polices qui existent par exemple sur les déchets, cet outil de sanction est bien moins abouti. La jurisprudence est bien plus jeune pour les sites et sols pollués que sur les déchets.

M. Joël Cespine, responsable de la subdivision « Déchets, sites et sols pollués » du pôle « Environnement » au sein de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) Auvergne-Rhône-Alpes. – Je vous apporterai un éclairage d'inspecteur en matière de relation avec les bureaux d'études et de méthodologie nationale. En fin de vie, les sites doivent être remis en l'état en fonction d'une méthodologie nationale prévoyant la suppression des pollutions concentrées. Cette notion est relative puisqu'une pollution concentrée est supérieure à la pollution du bruit de fond, anthropique ou naturel. Les sources de pollution doivent être supprimées et maîtrisées, soit ce qui génère un écoulement ou un rayonnement de la pollution sur le site et hors de son emprise. Il convient également de remettre le site en l'état, en le dépolluant dans des limites qui permettent une réutilisation en fonction de l'usage prévu. Si une usine laisse la place à un supermarché, les exigences seront donc moindres que si elle laisse la place à un lotissement pavillonnaire.

Cette méthodologie prévoit donc un certain nombre d'évaluations historiques, de sensibilité du milieu, et de prélèvements. Elle conclut à des seuils de dépollution sur mesure. Chaque site a ses propres seuils de dépollution qui dépendent du bruit de fond, du bilan coûts-avantages, de l'état antérieur et de l'usage futur. Cette méthodologie requiert un certain nombre de contrôles, puisque les incertitudes existent. Un bureau d'études qui souhaiterait ne pas faire valoir une pollution particulière pourrait effectuer des prélèvements qui ne sont pas adaptés ou utiliser des valeurs toxicologiques anciennes. Il pourrait utiliser des modèles de diffusion des polluants qui conditionnerait les résultats. Cette méthodologie accumule un certain nombre d'incertitudes et l'inspecteur doit vérifier que ces incertitudes sont prises en compte de manière majorante et réaliste à la fois. Un risque existerait si un bureau d'études attestait qu'un site présente un impact résiduel acceptable. D'expérience, il est rare qu'une étude de sol ne fasse pas l'objet de remarques, de concertation et d'échanges avec le bureau d'études pour qu'il se justifie ou modifie ses hypothèses pour parvenir à un consensus sur les conditions de réhabilitation d'un site. À titre d'exemple, le débit de renouvellement d'air est inversement proportionnel au risque : si le risque est deux fois supérieur à la limite acceptable, en partant de l'hypothèse que le renouvellement de l'air dans les locaux est deux fois supérieur, vous parvenez au risque acceptable, du fait d'une inversion de la proportionnalité. Notre rôle consiste à vérifier que les hypothèses sont prises de façon satisfaisante. À chaque étude de sol, nous demandons des justifications au bureau d'étude, qu'il soit certifié ou pas.

Avec la réglementation actuelle, nous ne croisons pas les bureaux d'études certifiés dans le cadre de leurs missions pour lesquelles la certification est nécessaire. Les bureaux d'études certifiés attestent de la prise en compte de la pollution d'un site pour son usage futur, dans le cas des secteurs d'information sur les sols (SIS) et dans le cadre de l'application de l'article L.556-1 du code de l'environnement qui prévoit que, pour la

modification de l'usage d'un site occupé par une installation classée, le bureau d'études doit attester la prise en compte de la pollution résiduelle. Ce travail nous échappe puisque c'est un problème d'urbanisme et que l'attestation est délivrée dans le cadre du permis de construire. Nous croisons donc les bureaux d'études dans des dossiers où ils n'interviennent pas au titre de leur certification et nous échangeons de la même manière avec un bureau d'études certifié et avec un bureau d'étude non certifié.

Nous avons assisté depuis 1994 à une obligation des exploitants des installations soumises à autorisation de remettre leur site en l'état. La réglementation s'est ensuite étoffée avec des méthodologies, des modifications du code de l'environnement, dont les articles L. 556-1 et L. 556-2 sur les SIS. La loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) modifiera le contenu de nos missions et l'inspection devrait perdre la main sur un certain nombre de sites, au profit des bureaux d'études. Il me paraît nécessaire de définir les responsabilités respectives des bureaux d'études et de l'inspection. Je crains personnellement les dispositifs selon lesquels « silence vaut accord ». L'objectif visant à décharger l'inspection de certaines tâches pour se concentrer sur d'autres sujets ne sera pas atteint si l'inspection doit étudier le dossier du bureau d'études pour formuler des remarques. L'expérience montre que tous les dossiers appellent des remarques ou un échange.

Un autre point semble problématique dans le projet de loi : le bureau d'études attestera la mise en œuvre des dispositions de réhabilitation du site et le dossier nous sera transmis pour que nous mettions en place les servitudes d'utilité publique, si nécessaire. Nous récupérerons donc le dossier pour une tâche purement administrative. Au-delà de cette tâche administrative, nous devrons endosser les conclusions de l'étude de sol. Si le bureau d'études nous propose de mettre en œuvre des servitudes, nous devrons implicitement les valider, sans disposer de droit de regard sur l'amont. Les évolutions prévues dans le cadre de la loi ASAP nécessitent de positionner clairement l'inspection dans ses missions, en distinguant les points dont elle est responsable et les points dont elle n'est pas responsable et en évitant de lui faire endosser les conclusions d'un bureau d'études pour une étude à laquelle elle n'aura pas participé.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Je vous remercie de la clarté de vos propos liminaires qui font émerger des questionnements sur le projet de loi.

Quel est votre sentiment sur l'adéquation des moyens des Dreal à leurs missions d'inspection des sites industriels ? Les services de l'État disposent-ils des moyens suffisants pour réaliser globalement aujourd'hui un nombre plus important d'inspections des sites industriels qu'auparavant ? Nous avons l'impression qu'il existe une lourdeur dans la gestion et que les retours ne parviennent pas dans les délais voulus.

En particulier, pour l'élaboration et la mise en œuvre de leur plan pluriannuel de contrôle des installations classées, pensez-vous que les Dreal aient les moyens des ambitions que devrait se fixer l'État ? Parmi les installations soumises à autorisation ou enregistrement qui ne sont théoriquement inspectées que tous les sept ans, les Dreal sont en effet censées assurer un contrôle plus fréquent pour les établissements les plus problématiques, tous les ans pour les établissements dits « prioritaires » et tous les trois ans pour les établissements dits « à enjeux » : toutes les Dreal procèdent-elles bien à des contrôles annuels ou tous les trois ans des établissements qui le méritent ?

Par ailleurs, les inspecteurs des installations classées semblent réclamer plus de transparence et d'indépendance dans les contrôles qu'ils effectuent. Pourriez-vous revenir sur

les obstacles que vous rencontrez au quotidien pour assurer des inspections transparentes et indépendantes et fournir au grand public une information tout aussi transparente et indépendante sur les risques industriels qui se situent dans leur voisinage ? Quelles seraient vos propositions pour améliorer cette transparence auprès du grand public ?

Enfin, quel regard portez-vous sur la qualité du dialogue entre les exploitants, les services de l'État et les élus locaux ? Lorsque des craintes ou des alertes sont émises par des associations de riverains et sont relayées par les élus locaux, avez-vous le sentiment que le processus aujourd'hui en œuvre pour traiter des alertes soit optimal ?

Je souhaite ensuite connaître vos suggestions pour améliorer le dialogue et la transparence tout au long de la vie de l'installation. Serait-il pertinent d'ajouter le suivi de la qualité des sols dans les obligations des arrêtés préfectoraux de suivi de la qualité environnementale des ICPE ? En effet, les rejets dans l'eau et l'air font l'objet de mesures régulières. Pourquoi les sols ne rentreraient-ils pas dans le même dispositif de suivi ? Ceci permettrait que l'état du sous-sol soit connu par l'administration tout au long de la vie de l'installation et de la vie post-installation. Je réside dans le département de l'Aude, dans la vallée de l'Orbiel. Ces problématiques de suivi sont quotidiennes.

Je souhaiterais également savoir pourquoi les exploitants d'ICPE ne doivent déclarer à la Dreal que les pollutions liées à un accident ou à un incident. Ne serait-il pas plus efficace d'imposer la déclaration de toute découverte de pollution, notamment pour les pollutions historiques, hors de la vie de l'installation ?

Enfin, je m'interroge sur l'article 27 du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique en cours d'examen au Parlement, me demandant s'il ne vise pas à externaliser vos fonctions pour qu'elles soient réalisées par des bureaux d'études privés, payés par leurs clients, plutôt que par votre service public garant de la santé des populations. Vous avez déjà répondu sur la ligne de partage des compétences, puisque vous seriez alors dessaisis de missions pourtant de grande importance. Il m'aurait semblé plus pertinent que vous soyez davantage associés comme autorité de référence à ces analyses sur les SIS, pour mieux les contrôler. Je crains sinon que les études de complaisance se multiplient. Sans séparation des pouvoirs et des compétences, des doutes pourraient naître, dans un contexte de crise de confiance avec les populations. Je ne remets pas en cause la valeur scientifique des bureaux d'études, mais je constate, dans mon département, que l'organisme en charge de la cartographie des pollutions était le conseil de l'exploitant dans les années 1990 alors que le confinement interne n'a pas résisté en sous-sol. Il me semble nécessaire de demander plus de clarté, pour établir une confiance et répondre aux attentes de la population. Pour nos concitoyens, les questions d'environnement, de santé, de qualité de vie et d'accès à des informations lisibles sont primordiales. Actuellement, des informations sont accessibles, mais elles sont incompréhensibles et jettent une suspicion.

Des attentes sont exprimées puisque les Dreal, faute de moyens, ne peuvent rendre les avis nécessaires à certains futurs travaux.

M. Alexandre Gelin. – Votre première question porte sur les objectifs, l'adéquation des moyens et le plan pluriannuel de contrôle (PPC). Le PPC définit trois périodicités en fonction de l'enjeu sur les établissements (un an, trois ans et sept ans), en déclinaison d'un objectif ministériel et national non négociable.

Tout ce qui doit être fait tous les ans est *a minima* fait tous les ans et il en est de même pour les périodicités de trois et sept ans. Les Dreal ont toutefois la liberté d'adapter les enjeux à la connaissance du terrain. Si un établissement doit être inspecté plus souvent que prévu, l'inspection est adaptée. *A minima*, le PPC est respecté.

Sur l'adéquation entre les missions et les moyens, l'ambition ministérielle consiste à réaliser 50 % d'inspections sur site supplémentaire d'ici la fin du quinquennat, ce qui se traduit par un renforcement de la présence sur le terrain, avec un PPC comprenant les mêmes fréquences. La simple approche de l'adéquation missions et moyens par la question du nombre d'inspecteurs nous semble tronquée puisque d'autres tâches monopolisent l'inspection, avec des tâches parfois un peu éloignées de l'inspection. En préservant l'inspection dans une structure plus ouverte, l'inspection aurait plus de liberté pour déployer ses moyens sur le terrain pour atteindre cet objectif de 50 % supplémentaire et assurer une surveillance plus fine et mieux adaptée aux enjeux réels du terrain.

M. Julien Jacquet-Francillon. – Il ne convient pas de raisonner uniquement en termes d'effectifs de l'inspection. Nous avons insisté sur l'efficience puisque nous pensons que la priorité consiste à travailler sur l'efficience de l'inspection, à moyens constants ou un peu plus élevés. Nous pensons que cette efficience passe par la place de l'inspection dans l'organisation de l'État.

Le débat parlementaire sur la place de l'inspection a commencé dans le cadre du post-Lubrizol et il me semble souhaitable de poursuivre ce débat sur la base de la proposition de loi du député Bouillon.

Sur l'augmentation de 50 % des contrôles sur site, j'ai l'impression que l'inspection est résumée à la présence sur le terrain. Nos propos liminaires rappellent bien que l'inspection est chargée de bien d'autres travaux, comme l'instruction, qui contribuent à la prévention des risques. Ces travaux doivent être pris en compte pour apprécier l'efficience de l'inspection. Au cours de la présente crise sanitaire, nous avons vu naître un nouveau type de contrôle, avec les contrôles déportés : l'inspecteur ne se trouve alors pas sur le terrain, mais il est présent auprès de l'entreprise, en visioconférence, et demande des pièces justificatives et contrôle. Il convient peut-être d'élargir les modalités de mesure de l'efficience de l'inspection.

M. Bertrand Georjon. – Vous avez posé une question relative à l'instruction des sols pollués au sein de l'inspection. Nous instruisons aujourd'hui ce sujet au moment des cessations d'activité et des pollutions ou incidents. La directive IED a ajouté des contrôles périodiques, mais seulement pour une minorité d'établissements. Pour la grande majorité de nos installations, cette thématique n'est étudiée qu'à la fin et nous ne pouvons souvent que constater les dégâts pour la pollution des sols.

Nous sommes informés par la déclaration de la cessation d'activité de l'exploitant. Nous sommes toutefois confrontés à de nombreuses absences de déclarations de cessations d'activité par les exploitants. Quand nous instruisons des dossiers, nous devons avoir obtenu l'information. Or les exploitants ne réalisent souvent pas cette formalité administrative, ce qui conduit à laisser des pollutions en place pour une durée plus longue que celle initialement prévue.

Vous avez évoqué l'instruction avec des régimes, puisque certains sites sont soumis à autorisation, d'autres à enregistrement et d'autres à déclaration. Cette notion de

régime n'est pas tout à fait liée à l'impact sur les sols. Je citerai l'exemple d'une station-service qui n'est soumise qu'au régime de la déclaration alors que son impact sur les sols peut pourtant être catastrophique. En revanche, une installation soumise à autorisation et entrepose des matériels solides aura un impact dans les sols quasiment nul. Le code de l'environnement prévoit des dispositions qui dépendent des régimes, sans lien entre l'impact dans les sols et l'activité de l'entreprise. Comment pourrions-nous améliorer le diagnostic sur les sols, en cours de vie d'une installation classée ? Nous réalisons actuellement des contrôles inopinés pour l'eau et l'air, en mandatant des bureaux d'études pendant le fonctionnement d'une installation pour contrôler que l'installation respecte la réglementation. Nous pourrions procéder à des prélèvements de sol ou d'eau souterraine, de manière inopinée ou ponctuelle. Certaines installations sont équipées de piézomètre et nous pourrions réaliser des mesures inopinées ou procéder à des sondages de sols. Ce dispositif n'est aujourd'hui que peu utilisé par l'inspection des installations classées, mais nous pourrions imaginer de mettre en place un dispositif similaire à celui mis en place pour les rejets à queue ou les rejets atmosphériques.

Pour accroître la transparence, nous pouvons mettre en place des commissions de suivi de site (CSS), regroupant différents collèges pour les représentants de l'État, les associations, les exploitants et les représentants du personnel, pour partager les problématiques et le choix des bureaux d'études. Une CSS améliore la transparence et permet à chacun de s'exprimer et de disposer des mêmes informations au même moment.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Cette commission de suivi a été mise en place, mais elle dépend des préfets. La réunion se tient avec des parties qui ne comprennent pas toutes le jargon scientifique. Si les commissions de suivi ne débouchent pas sur des travaux pratiques sur les territoires, des études sont présentées et s'empilent. Il conviendrait de prévoir une périodicité pour la tenue de ces commissions et de clarifier leur fonctionnement pour que les parties en voient les résultats pratiques.

Vous avez indiqué qu'une évolution du code minier était nécessaire, avec des rapprochements sur certains points avec le code de l'environnement. Pourriez-vous développer ce point ?

M. Alexandre Gelin. – Le code minier est historique et n'a pas été révisé en profondeur depuis un certain temps. Pour rechercher les responsabilités des anciens exploitants miniers, le pouvoir administratif reste très limité, une fois la concession finie. Le point relève alors de la juridiction civile. Une solution consisterait à rechercher la responsabilité des maisons mères. Une évolution du code minier, pour se rapprocher de certains principes du code de l'environnement, semble donc nécessaire.

L'exploitation minière vise initialement à exploiter une ressource à caractère stratégique et le code minier a donc été écrit dans cette logique. Des divergences existent maintenant et le rapprochement semble nécessaire.

M. Bertrand Georjon. – Les CSS sont parfois imposées pour des installations Seveso ou de stockage de déchets, parfois sans les associations. Cet outil présente un intérêt, à condition d'être adapté : les rendre obligatoires ne semble pas pertinent, si les participants ne montrent pas d'intérêt pour le sujet. À l'inverse, si des associations souhaitent y participer, il conviendrait de prévoir ces CSS. Actuellement, ces CSS sont plutôt liées au régime de l'installation et les enjeux sites et sols pollués ne sont pas traités de manière spécifique.

M. Joël Crespine. – Le suivi périodique des sols présente des inconvénients puisqu'il n'est pas pratique à mettre en œuvre et que le prélèvement peut affaiblir la protection. Les milieux intégrateurs et la nappe phréatique peuvent toutefois être analysés puisque l'analyse des eaux souterraines qui passent sous l'usine, avec des piézomètres, permet en outre de détecter les pollutions, ce qui permettrait d'intervenir immédiatement ou de prendre des précautions au moment de la cessation d'activité. La généralisation du suivi des eaux souterraines me semble donc plus pertinente qu'un suivi régulier des sols.

La directive IED prévoit une surveillance des eaux souterraines, ainsi qu'une surveillance des sols tous les dix ans. L'arrêté ministériel du 2 février 1998 prévoit, pour certains types d'installations, une surveillance des eaux souterraines. Enfin, au gré des incidents et accidents ou des traces des écoulements visibles en inspection, nous sommes amenés à prescrire la surveillance des eaux souterraines dans des installations où cette surveillance n'était pas prévue. La surveillance des eaux souterraines est riche d'enseignements et relativement aisée à mettre en œuvre.

Enfin, vous parliez de rapport de complaisance. Il est vrai que les bureaux d'études payés par les industriels peuvent être tentés de satisfaire leur client, mais je pense que les rapports ne disent pas le contraire de la vérité : ils déroulent toutefois la méthodologie nationale de manière de parvenir à des conclusions satisfaisantes. Il existe des seuils d'acceptabilité sanitaire et un grand nombre d'études conclut à un risque acceptable, juste inférieur à la limite. Nous devons alors vérifier que les hypothèses retenues sont crédibles.

Mme Maryse Carrère. – Je vous remercie pour ces explications et les pistes que vous suggérez.

Je partage le constat de Monsieur Gelin sur l'inertie des Dreal avec des inspecteurs souvent embourbés, dans le cadre des processus d'évaluation environnementale, dans les instructions pour prendre en compte les contraintes réglementaires, ce qui occasionne des demandes en escalier, avec des ajouts et des compléments d'étude demandés tous les deux mois, rallongeant les délais d'instruction.

Vous avez également parlé de la vigilance à apporter sur les capacités financières des exploitants. Cette vigilance devrait également s'appliquer aux capacités financières des collectivités qui prennent souvent en charge les dommages et sont par exemple confrontées à la réparation des dommages de mines très anciennes.

Un enjeu sanitaire existe sur la pollution des eaux souterraines. Je ne suis pas certaine que la pollution des eaux superficielles, liée au ruissellement d'un ancien site minier, soit bien prise en compte et évaluée à son juste niveau alors que cette pollution est durable et a des répercussions sur les collectivités ayant des compétences sur la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GeMAPI), confrontées à des demandes de dépollution démesurées.

M. Alexandre Gelin. – Les capacités financières étudiées sont bien celles des exploitants ICPE, en application d'une obligation réglementaire. Mon propos visait à porter un regard sur ces capacités en cours d'exploitation pour vérifier qu'elles ne s'amoindrissent pas avec le temps, compromettant ainsi la sécurisation des sites qui serait alors laissée à la charge de l'État, d'une collectivité ou du propriétaire du terrain.

Nous ne regardons pas les capacités financières des collectivités. Le code minier prévoit que la responsabilité de l'exploitant soit étudiée pour les dommages miniers.

M. Bertrand Georjon. – Je sais que vous avez auditionné l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) qui intervient notamment sur les sites et sols pollués, pour la mise en sécurité. Quand nous rencontrons une problématique environnementale, nous sommes confrontés à une absence d'outils. L'Ademe se substitue à l'exploitant, quand il n'existe plus et qu'il existe des sites orphelins, ce qui évite de reporter cette charge sur les collectivités. Sur les sites et sols pollués, quand il existe une problématique de mise en sécurité, il n'existe aucun dispositif et les collectivités se retrouvent avec des friches industrielles dont le coût de réhabilitation est exorbitant. Les collectivités ne disposent alors d'aucun outil financier pour réaliser cette réhabilitation. Je pense que cet outil devrait être créé. L'objectif de zéro artificialisation des sols répond à des problématiques d'inondation ou de développement durable. Cet outil pourrait être porté par les aménageurs qui ne procéderaient plus à des artificialisations des sols et contribueraient à la réhabilitation des sites et sols pollués en créant un fonds pour permettre cette réhabilitation. Dans de nombreux territoires, cette réhabilitation n'est pas viable économiquement et les collectivités ne peuvent s'engager seules, sans appui financier, dans une réhabilitation simplement environnementale. Trouver un outil pour réhabiliter quand l'exploitant est insolvable présenterait un intérêt, même si le principe pollueur payeur doit être privilégié, tant qu'il est possible de rechercher un exploitant. Si l'exploitant est orphelin ou ne peut payer, il convient alors de disposer d'un outil financier pour réhabiliter et éviter l'aggravation de la situation.

M. Laurent Lafon, président. – Je souhaite prolonger votre réflexion sur la nécessité de trouver un outil si le dernier exploitant n'existe plus ou n'est pas suffisamment solvable. Comment alimenter cet outil financier ? Compte tenu du nombre de sites potentiellement concernés, le montant pourrait être significatif. Avez-vous réfléchi à la manière d'alimenter un tel outil financier ?

Il semblerait par ailleurs que l'inspection des Dreal n'interviendrait plus dans les sites situés dans les SIS. En conséquence, les bureaux d'études ne pourraient plus s'appuyer sur l'inspection, dans le cadre d'une collaboration, et les aménageurs seraient alors tentés de réduire les travaux de dépollution. Avez-vous observé cette situation dans laquelle les travaux ne correspondent pas à ce qu'ils devraient normalement être ? Pensez-vous que les Dreal pourraient jouer un rôle d'arbitre pour assurer des travaux de dépollution de meilleure qualité ?

M. Bertrand Georjon. – Nous considérons les sols comme un bien commun. Si un sol n'est pas réhabilité, il est laissé aux générations futures et le problème est alors reporté. Il convient d'intervenir pour éviter une aggravation de la situation. Il faut éviter que, sous prétexte qu'il n'existe pas de projet de réaménagement, la pollution se diffuse sans intervention. Je ne peux vous dire quels fonds pourraient alimenter cet outil, mais les pollutions qui perdurent créent des problèmes. Une réflexion doit être menée, mais je me garderai de formuler une proposition.

Sur les SIS, les Dreal n'assurent effectivement plus de contrôle et les bureaux d'études peuvent indiquer que la réhabilitation est correcte. L'inspection ne voit même pas passer le dossier et n'est informée qu'au moment du permis de construire futur. Nous ne contrôlons alors que la présence d'une attestation, assurant ainsi un contrôle administratif, sans disposer des études nous permettant de vérifier que la dépollution a été correctement

réalisée. Le dispositif ne nous permet pas de contrôler la réalisation en bonne et due forme, dans l'état de l'art, de la dépollution d'un site placé en SIS.

Nous avons effectivement déjà été confrontés à des cas de fraude, notamment avec des établissements publics fonciers. J'ai en tête un exemple dont nous avons eu connaissance par délation d'un salarié de l'entreprise qui nous a informés qu'une demande de recouvrir les sols avait été formulée. Nous avons alors fait venir une pelle mécanique pour ouvrir un site recouvert et avons constaté, visuellement et à travers des prélèvements, qu'une pollution volontaire avait été dissimulée, recouverte par du remblai, par l'aménageur. Ces cas sont alors très difficiles à détecter, puisque nous nous basons sur des rapports administratifs. Nous nous rendons parfois sur le terrain, mais la meilleure solution pour détecter les fraudes consisterait en des contrôles inopinés.

M. Julien Jacquet-Francillon. – Le débat me fait penser à un système qui existe en matière de défrichement. Quand un exploitant veut défricher un terrain pour y implanter un projet, il doit contribuer financièrement à un fonds ou reboiser l'équivalent de ce qu'il a défriché. Nous pourrions nous inspirer de cet exemple.

Sur l'iniquité entre les CSS, je vous invite à regarder les pratiques du nucléaire. Outre les commissions locales d'information (CLI), une association nationale veille à l'animation des CLI, assurant une plus grande équité sur le territoire.

M. Joël Bigot. – Vous avez parlé de l'Ademe, des sites orphelins et de la difficulté à dépolluer certains sites pollués. Nous léguons ces sols aux générations futures et devons traiter le sujet. Constatez-vous une recrudescence à l'échelle nationale des accidents industriels qui polluent les sols ? Au moment où nous parlons de la nécessité de relocaliser l'industrie, sommes-nous en capacité de retisser un tissu industriel mal en point ? Ne risquons-nous pas de faire émerger de nouveaux conflits de type « zone à défendre » (ZAD), y compris dans le cadre de réhabilitations des solutions ?

Disposez-vous des retours d'expérience de nos voisins européens en matière de réhabilitation des sols et de surveillance des pollutions ?

M. Joël Crespine. – Le pays à l'avant-garde de la démarche sur les sols pollués était les Pays-Bas, dont nous nous sommes initialement inspirés, en 1996, quand les évaluations simplifiées des risques ont été établies. Nous utilisions alors les valeurs hollandaises, parmi d'autres. Les Hollandais avaient adopté des valeurs de dépollution en fonction de ce que devenait le site (habitation, industrie...) ce qui permettait de fixer des objectifs de dépollution simples. Actuellement, quand une usine importante ferme, nous pouvons lui demander de justifier, par des études approfondies, les seuils de dépollution au cas par cas. Quand une station-service ou une petite installation s'arrête, la démarche est similaire et reste très complexe. Nous ne pouvons répondre simplement sur les seuils à respecter et cette réponse n'est pas très satisfaisante. Il conviendrait de mener une réflexion, à partir de l'expérience des Pays-Bas et de la Belgique, pour définir des seuils de dépollution standard pour les cas simples, afin de dégager du temps pour les cas plus complexes.

Entre 1996 et 2006, le protocole Gaz de France a été déroulé en France. Pour les usines à gaz exploitées et fermées dans les années 1950, le ministère avait hiérarchisé les enjeux de chaque usine à gaz et avait déterminé des protocoles et des seuils de dépollution. Ainsi, pour les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), une concentration inférieure à 50 mg par kilo de terre permettait d'utiliser le site pour un usage d'habitation et entre 50 et

500, le site pouvait être utilisé pour des activités industrielles ou commerciales. Des valeurs standard étaient ainsi définies.

Il conviendrait de définir des seuils de dépollution pour les cas simples et d'utiliser la méthodologie actuelle, exhaustive, pour des cas plus complexes.

M. Bertrand Georjon. – Je ne crois pas que nous assistions à une recrudescence des accidents industriels. Un bureau de la direction générale de la prévention des risques (DGPR) recense tous les accidents. Ce n'est toutefois pas tant la recrudescence des accidents qui amène aux pollutions, mais plutôt la recrudescence des cessations d'activités. Avec la désindustrialisation de la France, des ICPE ferment. Comme nous ne nous intéressons à la question des sites et sols pollués qu'au moment des fermetures de site ou de futurs projets, nous détectons alors les pollutions, ce qui explique que ce sujet émerge davantage. Faute de pouvoir remettre un usage industriel à la place d'un usage industriel, il convient de réhabiliter.

Dans le cadre d'une réhabilitation d'une friche industrielle, un exploitant a voulu connaître l'état des sols en amont de son site, à 50 ou 100 mètres, et a réalisé un sondage. Ce sondage a permis de détecter une source de pollution non traitée par un exploitant cinquante ans auparavant et l'Ademe est alors intervenue pour prendre en charge cette dépollution.

M. Alain Duran. – Vous avez évoqué les difficultés rencontrées en milieu rural et je suis élu d'un milieu rural, où de nombreuses friches attendent une réhabilitation, après l'effondrement du textile en Ariège. Je partage l'idée de créer un outil financier puisque le sol est un bien commun et que la pollution risque sinon de se répandre.

Je trouve insupportable que la pollution des villes soit mieux traitée que la pollution des champs, à cause des coûts du foncier. Existe-t-il un inventaire des sites en attente de réhabilitation, avec des pollutions qui perdurent ? Un tel inventaire pourrait justifier la création de cet outil.

M. Bertrand Georjon. – Nous disposons de trois inventaires avec les bases de données Basias, Basol et des SIS. Cette dernière base est majoritairement constituée des bases de données Basol et peut être regroupée avec cette dernière : elles sont toutes deux alimentées par l'inspection des installations classées qui remonte toutes les informations dont elle dispose sur l'état des sols. Toutes les valeurs disponibles sur un site sont enregistrées dans la base de données Basol : si le site est pollué et qu'il n'existe plus d'exploitant, les données sont mises dans la base de données SIS pour alerter le futur aménageur. La base de données Basias recense l'ensemble des exploitants industriels susceptibles d'avoir pollué. Cette base de données est gigantesque, mais ne comprend pas d'informations sur l'état des sols. Un diagnostic pourrait être établi, mais nous ne disposons pas d'outils permettant de connaître l'état des sites et sols pollués de manière exhaustive et précise pour présenter une cartographie certaine des diagnostics.

L'information de la réhabilitation et des diagnostics de sols n'est toujours pas imposée à tous les exploitants, notamment ceux soumis au régime de la déclaration, comme les stations-services. Il est très probable, d'après notre retour d'expérience, que ces installations aient conduit à des pollutions des sols, mais l'exploitant peut nous fournir un rapport signé par un bureau d'études qu'il n'a pas pollué les sols : nous ne disposons alors d'aucun outil réglementaire pour lui imposer des sondages de sols ou d'eaux souterraines pour vérifier la bonne qualité des sols.

La démarche de sites et sols pollués est née en 1976. Nous avons créé un dispositif pour les installations soumises à une autorisation. Nous augmentons progressivement notre champ d'intervention, même s'il reste des zones pour lesquelles nous ne pouvons intervenir, comme les pollutions historiques. Pour construire les mines, du remblai a été excavé et a fini dans des zones d'aménagement concerté (ZAC). Les sondages réalisés maintenant montrent que la qualité des remblais historiques des années 1960 et 1970 est extrêmement polluée, alors que l'exploitant n'y est pour rien. Cette pollution des mines s'est disséminée sur les territoires par ces remblais. Je ne vois pas comment disposer d'un inventaire précis et exhaustif.

Le code de l'environnement prévoit qu'une attestation soit délivrée par un bureau d'études certifié en sites et sols pollués, établissant un diagnostic pour les anciens sites ICPE. L'aménageur doit alors être informé de l'état du sol, grâce à ce document. Rechercher la responsabilité d'un ancien exploitant s'avère en revanche bien plus compliqué.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Les méthodologies ont évolué au fil du temps. Ne croyez-vous pas qu'il conviendrait de repositionner tous les dispositifs pour gagner en clarté ? Vous avez tous évoqué des pistes intéressantes dont nous nous saisirons certainement. Il me semble maintenant nécessaire de clarifier la situation et de pallier les manques. Nous constatons que différents types de pollutions existent. Il conviendrait de traiter les pollutions avec équité, qu'elles se trouvent dans les villes ou en milieu rural, et de traiter tous les volets, pour les installations classées ou pas, en activité ou pas.

Les textes doivent permettre d'accroître la transparence administrative et juridique. Nous sentons bien que chacun tente de s'adapter et que des insuffisances existent. Je souhaiterais savoir comment les certifications des bureaux d'études sont délivrées et contrôlées.

Cette table ronde était très enrichissante. Nous devrons nous pencher sur les différentes formes de pollution et penser au devenir de ces sites, une fois que l'activité a cessé et que ces sites deviennent des friches, afin de les valoriser.

Je vous remercie d'avoir répondu à nos questions et d'avoir proposé des pistes pertinentes.

M. Laurent Lafon, président. – Je vous joins mes remerciements et ceux de mes collègues. Vous avez précisément répondu à nos interrogations et au questionnaire écrit, avec des éléments qui enrichiront notre réflexion et notre rapport. Si vous souhaitez ultérieurement nous adresser d'autres remarques, nous pourrons tout à fait les recevoir.

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 30.

Mercredi 3 juin 2020

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La téléconférence est ouverte à 16 h 45.

Table ronde de représentants des bureaux d'études certifiés pour les diagnostics des sols (en téléconférence)

M. Laurent Lafon, président. – Nous poursuivons nos travaux par l'audition en visioconférence de représentants de bureaux d'études certifiés réalisant notamment des diagnostics des sols pour le compte d'exploitants de sites industriels, avec MM. Nicolas Fourage, Nicolas Gauthey et Philippe Blin, représentants de la confédération des organismes indépendants tierce partie de prévention, de contrôle et d'inspection (Coprec), ainsi que M. Gaël Plassart et Mme Anne-Gaëlle Dazzi, cogérants de la société Envisol.

La Coprec représente plusieurs grands organismes intervenant de longue date sur le marché de la certification et des diagnostics environnementaux et immobiliers, qui inclut les études de sols. Elle compte parmi ses adhérents les sociétés Apave, Bureau Veritas, Dekra, Qualiconsult, SGS et Socotec. La société Envisol a, quant à elle, été créée plus récemment, en 2009, avec la volonté de fournir une ingénierie spécifiquement dédiée à la gestion des sites et sols pollués. Cette audition devrait donc nous permettre de recueillir des points de vue complémentaires sur l'activité des bureaux d'études certifiés dans le diagnostic des sols, l'évaluation des risques sanitaires et écologiques liés à une pollution des sols et la définition de mesures correctrices, voire de plans de réhabilitation de sites pollués.

Nous souhaitons en particulier que vous nous fassiez partager votre sentiment sur deux enjeux qui intéressent notre commission. Tout d'abord, quelle analyse faites-vous de l'équilibre de votre relation avec l'exploitant ? La nature commerciale et contractuelle de cette relation peut-elle selon vous peser sur la transparence et la rigueur des études de sols réalisées par les bureaux d'études ? Quel est, par ailleurs, votre positionnement par rapport aux services de l'État, notamment les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), qui sont parfois appelées à se prononcer sur la pertinence des recommandations formulées par les bureaux d'études, par exemple en matière de travaux de réhabilitation ?

Enfin, il ressort de nos précédentes auditions que la problématique de la pollution des sols est généralement abordée de façon trop ponctuelle pour les sites industriels : essentiellement au moment de l'autorisation pour les sites les plus importants ; éventuellement en cas d'accident ensuite ; et, enfin, au moment de la cessation d'activité. Dans quelle mesure pensez-vous qu'il faille renforcer la périodicité des diagnostics des sols pour surveiller plus étroitement les risques de pollution des sols, comme on peut le faire aujourd'hui en matière de surveillance des eaux souterraines ou des déchets ?

Avant de vous laisser la parole, 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.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Nicolas Fourage, Nicolas Gauthey, Philippe Blin et Gaël Plassart et Mme Anne-Gaëlle Dazzi prêtent serment.

M. Nicolas Gauthey, représentant de la confédération des organismes indépendants tierce partie de prévention, de contrôle et d'inspection (Coprec). – La Coprec représente les organismes indépendants tierce partie de prévention, de contrôle et d'inspection. Nous intervenons dans tous les domaines d'activité, des transports à l'agriculture, en passant par l'industrie ou l'énergie. Le secteur compte 35 000 salariés en France.

Dans les domaines qui intéressent la commission d'enquête, nous menons des activités d'études, d'assistance et de contrôle dans les 450 000 installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) soumises à déclaration, car nous possédons un agrément de l'État pour cela, et nous menons des missions d'études ou d'assistance réglementaire dans les ICPE soumises à autorisation ou enregistrement. Nous réalisons ainsi 4 000 missions par an dans les ICPE soumises à autorisation ou enregistrement et 3 000 contrôles de conformité dans les ICPE à déclaration ainsi que plusieurs milliers de contrôles sur les émissions dans l'air ou dans l'eau, ce qui inclut la surveillance des eaux souterraines dans les ICPE.

Nous intervenons aussi sur les sites et sols pollués.

Nous avons émis plusieurs propositions pour améliorer la prévention de la pollution des sols, qui portent d'abord sur la réglementation et le suivi des ICPE. La surveillance périodique des sols dans les ICPE est, en effet, ponctuelle : en cas d'accident, en fin d'activité ou en début d'activité pour les installations soumises à la directive relative aux émissions industrielles, dite directive IED. Une surveillance périodique permettrait de mieux maîtriser le risque de pollution des sols pendant la durée d'exploitation. Il conviendrait aussi de rendre plus cohérent le régime des contrôles : le contrôle des ICPE soumises à déclaration est quinquennal, alors que certaines installations soumises à autorisation ne sont contrôlées que tous les sept ans. Les installations soumises à enregistrement devraient être contrôlées selon les mêmes modalités que les ICPE à déclaration. Enfin, il serait pertinent de prévoir un contrôle systématique des ICPE en cas d'arrêt de l'exploitation, car les ICPE à déclaration ne sont pas contrôlées ; cela est prévu par l'article 27 de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP), mais les compétences requises pour le contrôle de la mise en sécurité ne sont pas les mêmes que pour les mesures de réhabilitation, ces dernières relevant plutôt des sites pollués, tandis que les premières renvoient à une compétence générale sur les ICPE.

La surveillance la qualité de l'air intérieur a été rendue obligatoire dans les établissements recevant du public et des enfants, mais il n'y a pas de diagnostic obligatoire de la pollution des sols avant construction.

Nous souhaitons aussi une meilleure vulgarisation sur les principes de gestion des sols pollués auprès des élus, des acteurs de la construction ou des services instructeurs des permis de construire. Il faudrait, de plus, rendre obligatoire le recours à des organismes certifiés pour tous les marchés publics.

Enfin, nous plaidons pour le recours à l'économie circulaire et l'utilisation de techniques de dépollution innovante, au-delà du camion-benne qui se contente de déplacer les déchets dans une décharge.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Merci pour la clarté de vos propos. Ma première question concerne la méthodologie mise en œuvre par les bureaux d'études pour

l'analyse des risques sanitaires en lien avec une pollution industrielle ou minière des sols. Il existe un certain nombre de référentiels, comme l'évaluation quantitative des risques sanitaires (EQRS), et une instruction ministérielle de 2017 renvoie à une méthodologie nationale de gestion des sites et sols pollués qui est définie et réactualisée par le ministère de l'environnement.

Trouvez-vous le cadre réglementaire en matière d'évaluation des risques sanitaires et environnementaux satisfaisant et suffisamment précis pour garantir une qualité de prestation homogène entre les différents bureaux d'études certifiés ? La certification des bureaux d'études par la norme NF-X-31-620 vous paraît-elle apporter les garanties suffisantes pour s'assurer de la qualité de ces prestations ? Avez-vous identifié d'éventuelles insuffisances ou angles morts dans cette certification et dans la méthodologie nationale de gestion des sols pollués, notamment en matière d'évaluation des risques sanitaires ?

Par ailleurs, je souhaiterais que vous reveniez sur vos interactions avec les Dreal. Les bureaux d'études échangent-ils des informations avec les Dreal, notamment lorsque leurs diagnostics des sols font état d'anomalies et proposent des mesures correctrices, ou l'exploitant peut-il souverainement décider de communiquer ou pas ces conclusions aux Dreal ?

Enfin, au-delà des diagnostics des sols, votre société ou les organismes que vous représentez, dans le cas de la Coprec, s'investissent-ils aussi dans l'élaboration de plans de dépollution et de réhabilitation pour des sites pollués laissés en friche ? En matière de réhabilitation des sols pollués, pensez-vous que la méthodologie employée par les bureaux d'études soit satisfaisante, notamment en termes de maîtrise des coûts des travaux de dépollution ?

La loi ASAP comporte un article prévoyant l'obligation pour les exploitants d'ICPE autorisées ou enregistrées de faire appel à une entreprise spécialisée ou certifiée pour attester de la mise en œuvre des mesures de mise en sécurité du site, mais aussi pour attester de la pertinence et de la mise en œuvre des mesures de réhabilitation. Que vous inspire cette disposition ? La trouvez-vous suffisamment complète et exigeante pour garantir la mise en œuvre de plans de réhabilitation ? N'aurait-il pas fallu également étendre cette obligation à certains types d'ICPE soumises à déclaration qui présentent néanmoins des risques de pollution des sols ? Je pense notamment aux stations-service, qui sont souvent des ICPE soumises à simple déclaration et qui ne se verront pas nécessairement appliquer d'obligations en termes de réhabilitation, hormis des mesures de mise en sécurité.

Enfin, je souhaiterais savoir si les organismes que vous représentez ont une activité majoritaire de contrôle ou de certification ou sont des bureaux d'études. Or la thématique des sites et sols pollués nécessite, d'après la méthodologie nationale de 2017, des études approfondies et non des contrôles aboutissant à classer le site conforme ou non conforme. Comment vous assurez-vous que les organismes que vous représentez ne favorisent pas, par facilité ou sous la pression des promoteurs, l'envoi systématique des déchets en décharge, méthode la plus rapide et la moins coûteuse, au détriment de méthodes de traitements des déchets plus intéressantes d'un point de vue environnemental ?

M. Nicolas Gauthey. – La Coprec considère que les exigences en matière de certification permettent d'obtenir des études de bonne qualité en général. Toutefois, un diagnostic comporte toujours des incertitudes, car nous n'avons jamais une vision complète du sous-sol dans la mesure où nous procédons par des échantillonnages. Cependant, le respect

des guides méthodologiques et la certification des bureaux d'études permettent d'apporter des garanties sur la qualité des prestations et des études, y compris des EQRS.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Un simple guide méthodologique vous semble donc suffisant ?

M. Gaël Plassart, cogérant de la société Envisol. – Envisol est un bureau d'études spécialisé dans la gestion des sites et sols pollués. Notre équipe pluridisciplinaire de cinquante personnes comporte des professionnels formés à réalisation des EQRS. La certification est une garantie et les guides méthodologiques sont utiles, mais il faut aller plus loin. Les personnes qui réalisent les EQRS dans les bureaux d'études devraient posséder une formation spécifique, au moins équivalente à celle des ingénieurs qui relisent et valident les études au sein des agences régionales de santé (ARS) et qui ont souvent été formées à l'école des hautes études en santé publique de Rennes. La norme NF-X-31-620 a été un bon début, mais elle devrait être renforcée pour imposer d'avoir suivi un type d'études spécifiques et spécialisées.

Mme Anne-Gaëlle Dazzi, cogérante de la société Envisol. – La certification devrait porter aussi sur les aspects techniques. Elle signifie que les équipes sont pluridisciplinaires et comportent des personnels compétents ; elle garantit la présence de certaines informations, sur les polluants par exemple, mais elle n'entre pas dans le détail de la conduite des études, des choix des paramètres techniques ou des hypothèses. Il semble important de revoir cela si l'on veut s'assurer que n'importe qui ne réalise pas des EQRS et garantir une certaine homogénéité entre les prestations des uns et des autres.

M. Nicolas Gauthey. – Je suis d'accord. Le référentiel de certification définit le contenu des prestations. Il est évident que les personnes qui réalisent les études doivent avoir une compétence spécifique ; c'est le cas en pratique, mais ce n'est pas formalisé dans la norme.

Le choix des outils de modélisation reste assez libre, sans exigence de validation par des structures reconnues, comme l'institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) par exemple, et comme cela existe dans d'autres domaines : ainsi, lorsque l'on étudie les dispersions atmosphériques on doit respecter certains modèles qui ont été validés. En revanche, il n'y a pas de validation officielle des modèles de transfert pour les EQRS et les outils des bureaux d'études ne sont pas les mêmes.

M. Nicolas Fourage, représentant de la confédération des organismes indépendants tierce partie de prévention, de contrôle et d'inspection (Coprec). – Les EQRS sont anciennes, elles ont succédé aux études détaillées des risques (EDR). Leur méthodologie est reconnue et est fondée sur des standards internationaux. Tous les bureaux d'études ont donc plus ou moins la même manière de travailler. La certification apporte un cadre sur la façon de faire et les compétences des personnes qui réalisent les études.

Je veux mettre l'accent sur les données utilisées. La qualité de l'étude dépendra beaucoup des données prises en compte, ce qui renvoie à la question de la modélisation qu'évoquait M. Nicolas Gauthey. Il peut exister des disparités entre les modèles, de l'ordre parfois de 30 à 50 %. Il conviendrait donc de les uniformiser. De même, nous sommes favorables à une formalisation accrue de la méthodologie, car les guides ne sont pas contraignants.

Les compétences requises évoluent aussi. On fait ainsi de plus en plus appel à des toxicologues ou des écotoxicologues, voire à des médecins, pour relire nos analyses des risques sanitaires.

M. Philippe Blin, représentant de la confédération des organismes indépendants tierce partie de prévention, de contrôle et d'inspection (Coprec). – Vous nous interrogiez aussi sur nos relations avec les Dreal. Je suis responsable de la région Occitanie au sein de la société Apave. Nous intervenons sur les ICPE et les diagnostics de pollution des sols. Comme vous le souligniez, nous n'avons pas de relation directe avec la Dreal en cas de découverte de pollutions ; c'est l'exploitant qui leur communique ces données. On peut certes être amenés à échanger avec la Dreal, de manière tripartite, lorsque l'on présente le résultat des études ou que l'on discute des mesures de gestion envisagées, mais cela s'effectue dans le cadre d'une relation contractuelle avec le donneur d'ordres.

Le régime administratif de l'installation classée n'est pas pertinent pour apprécier le risque de pollution des sols. Des stations-service ou des dépôts pétroliers peuvent ainsi relever du régime de la déclaration, alors même que les risques de pollution des sols peuvent être importants. Ces installations ne font pourtant pas l'objet de mesures de gestion particulière, sinon une obligation de notification de cessation d'activité. On compte près de 400 000 installations classées de ce type en France. Certes, il s'agit de pollutions modestes, mais elles sont diffuses et s'accumulent sur tout le territoire.

M. Gaël Plassart. – Nous partageons cet avis. Le régime des ICPE à déclaration soulève des questions. Beaucoup de ces installations sont situées en centre urbain. Même si les pollutions sont plus faibles que dans des ICPE à autorisation, leur potentialité de nuisance est plus forte en raison de leur localisation. Il conviendrait de durcir la législation et de prévoir des contrôles accrus. Envisol travaille pour des clients industriels dans les ICPE, mais nous travaillons aussi, dans le cadre de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), avec d'autres donneurs d'ordres qui ne sont pas industriels. On doit constater que l'on observe des trous dans la raquette en ce qui concerne le recensement des pollutions potentielles. Il faudrait augmenter la fréquence des contrôles de pollution des sols, par exemple à chaque fois qu'une transaction foncière est conclue.

Mme Anne-Gaëlle Dazzi. – Il ne faut pas oublier non plus les sites qui ne sont pas des ICPE. Dans la vallée de l'Arve, par exemple, la plupart des sites de décolletage ne sont pas classés, alors qu'il s'agit pourtant d'activités polluantes. De même, de nombreuses friches urbaines ne sont plus classées. Parfois les acheteurs de maisons ont de mauvaises surprises... Même si les personnes sont sensibilisées, dès lors que l'on quitte le cadre des ICPE, la dépollution des sols relève d'une démarche volontaire du vendeur ou de l'acquéreur du terrain.

M. Gaël Plassart. – Les documents remis à la Dreal passent par l'exploitant, mais cela ne nous empêche pas de réaliser notre travail de conseil. On note aussi des évolutions. Les inspecteurs des Dreal sont moins nombreux, changent souvent d'affectation ou, parfois, de spécialité. Pour ces raisons, leur pertinence dans la relecture des rapports qui leur sont remis risque de s'en trouver *de facto* quelque peu affectée. Comme le recrutement de fonctionnaires n'est pas dans l'air du temps, il serait peut-être opportun de s'appuyer davantage sur les organismes certifiés pour faciliter la tâche des inspecteurs, quitte à ajouter un agrément visant les sols pollués. On pourrait aussi envisager pour les sites à forts enjeux de créer une sorte d'autorité, sur le modèle de l'Autorité de sûreté nucléaire, qui aurait la capacité d'appréhender des études complexes en toute indépendance.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Vous avez parlé de la formation et des agences régionales de santé (ARS), mettant à juste titre l'accent sur la dimension sanitaire. Beaucoup d'installations ne sont pas classées, en effet. Vous évoquez la responsabilité des exploitants, mais souvent on doit gérer des sites où l'activité a cessé depuis longtemps, où les responsables ont aussi disparu, et où des pollutions peuvent être découvertes ou apparaître à cause des risques naturels ou du dérèglement climatique. Comment améliorer la protection des populations face au risque sanitaire ? Ne faudrait-il pas envisager un plan d'action, à l'image du plan communal de sauvegarde ? Les élus sont en effet en première ligne, mais se trouvent souvent démunis. Comment travaillez-vous avec les ARS ?

M. Gaël Plassart. – Nous notons un manque d'échanges et de complémentarité entre les ministères de l'environnement et de la santé. Il serait judicieux que ces deux ministères coordonnent mieux leurs actions.

Vous évoquez les sites orphelins. Alors que des dispositifs, comme la garantie de passif, ont été prévus pour les sites en activité, on pourrait sans doute imaginer, pour les sites où l'activité a cessé et les friches, des incitations fiscales afin d'encourager des requalifications vertueuses, développer l'économie circulaire ou mettre en place des solutions innovantes de dépollution sur site. La dépollution coûte cher, car les entreprises privilégient la rapidité et le gain à court terme, et donc la pelleteuse et le camion-benne. Des incitations fiscales permettraient de soutenir l'innovation et de promouvoir d'autres types de décontamination, ce qui permettrait, *in fine*, de trouver des moyens de dépolluer mieux et à moindre coût. Voilà vingt ans que l'on parle de la phytoremédiation, mais elle n'est toujours pas mise en œuvre, car ce type d'approche longue ne correspond pas au *business model* des entreprises de travaux publics.

M. Nicolas Fourage. – Je partage le constat d'un manque de communication entre les ministères de l'environnement et de la santé.

La mise en place d'une incitation fiscale en faveur des entreprises de dépollution certifiées ou innovantes pourrait contribuer à contrecarrer les logiques à l'œuvre et qui privilégient la rapidité. Beaucoup de friches restent en l'état, car le coût financier d'une dépollution est trop important. Il faut donc alléger le poids financier, privilégier les solutions innovantes et surtout encourager l'économie circulaire. Il faut réutiliser au maximum les remblais. La problématique de la gestion des friches est souvent, en effet, une problématique de la gestion des déblais et des déchets.

Mme Anne-Gaëlle Dazzi. – Il conviendrait aussi de mettre l'accent sur les aspects positifs et la valeur sociétale de la réhabilitation des friches. La dépollution permet ainsi de préserver les écosystèmes, de ramener de la vie en centre-ville, d'éviter de construire sur les terres agricoles... Ces aspects ne sont pas comptabilisés dans les bilans financiers, qui ne retiennent que les coûts de la dépollution. Si ces aspects sociétaux et environnementaux étaient pris en compte, on s'apercevrait qu'il est intéressant de procéder à des dépollutions sur des sites où l'on peut s'inscrire dans un horizon de temps de moyen, sinon de long terme. On pourrait ainsi mettre en œuvre des solutions innovantes de dépollution *in situ*, plutôt que d'utiliser des camions-bennes qui se contentent de déplacer la pollution un peu plus loin.

M. Philippe Blin. – C'est essentiellement autour des aspects financiers que se noue la problématique des friches industrielles. Un dispositif de tiers demandeur a été instauré pour faciliter la reprise des friches industrielles, mais il est peu utilisé, alors que l'on compte pourtant beaucoup de friches exploitables. Cela pose la question de l'*optimum*

technico-économique. On sait aller au-delà du retrait et de l'évacuation des déchets, mais il manque peut-être un levier financier pour convaincre les promoteurs. Il y a aussi un effort de pédagogie à réaliser pour faire la promotion de ces dispositifs qui sont mal connus, y compris parmi les promoteurs.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Vous n'avez pas évoqué le rôle des organismes dont l'activité majoritaire est le contrôle et la certification plutôt que les missions de bureau d'études. Concrètement, comment se passe le traitement sur site ?

S'agissant de la Dreal, vous avez évoqué la baisse du nombre et de la pertinence des inspecteurs et la piste d'une future agence sur ces questions. Je note cette proposition, mais je tiens à indiquer que les problèmes d'environnement, de pollution et de friches sont au cœur des préoccupations des citoyens et doivent donc également être au cœur de leurs représentants comme de l'État lui-même. Or, avec la régionalisation des Dreal, il apparaît que celui-ci, en réduisant ses moyens, n'assume plus ses missions dans ce domaine. Nous devons donc nous poser la question. Lorsque l'on veut faire respecter un cadre et évoluer vers une réglementation souple, mais plus rigoureuse, emportant la mise à jour des responsabilités et l'accompagnement des élus, on ne peut tout faire reposer sur des services de l'État tout en les rendant obsolètes !

M. Gaël Plassart. – Nous sommes d'accord. Nous sommes passionnés par notre métier et, lorsque nous échangeons avec les inspecteurs de la Dreal, nous souffrons pour eux, tant ils sont débordés et n'arrivent pas à travailler comme ils le devraient. C'est pourquoi nous proposons de déléguer certaines de leurs tâches. La compétence sites et sols pollués est par essence pluridisciplinaire : Envisol regroupe au moins dix spécialités différentes, il est très difficile de tout faire en même temps.

La certification NF-X-31-620 est positive, mais il faut peut-être aller plus loin, et envisager une délégation de service public sur certains sujets. Nous avons une filiale au Québec, où ce cap a été passé : des certificateurs agréés réalisent une partie du travail, même si, *in fine*, les services de l'État valident.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Je ne suis sénatrice que depuis six ans, mais j'ai pu constater que, dès que l'État engageait moins de moyens, on créait une agence, on imposait une multiplicité d'intervenants, au point qu'il devenait difficile de remonter les chaînes de responsabilité. Toutefois, sur le plan conjoncturel, votre position semble s'imposer.

M. Joël Bigot. – Face à la complexité de la réhabilitation des sites et sols pollués, vous avez évoqué le recours à l'économie circulaire comme une des pistes, pour laquelle on n'a sans doute pas assez poussé la recherche, même si beaucoup d'équipes pluridisciplinaires y travaillent. Quel est votre retour d'expérience sur la renaturation des sols pollués, notamment sur les techniques de phytoremédiation, que certaines collectivités cherchent à mettre en œuvre avec l'objectif de développer la biodiversité et la permaculture ? Êtes-vous en mesure d'évaluer dans quelle mesure un sol pollué est « renaturable » ? Vous avez évoqué la faible proportion de recours au tiers demandeur, il est vrai lorsque l'on est élu local et que l'on se confronte à la complexité de la situation et aux coûts qu'elle emporte, on peut se décourager. Nous pourrions proposer, dans notre rapport, un éventail d'interventions qui permette de sortir de ce sentiment d'impuissance ; de ce point de vue, le recours à l'économie circulaire est intéressant, car il n'est pas très coûteux et engage un cycle vertueux.

M. Gaël Plassart. – Nous avons une expérience concrète du *phytomanagement* et de la phytoremédiation et nous poussons pour ces appliquer ces techniques. Il existe quelques exemples, mais il est vrai que l'on est souvent un peu démunis face à la complexité de la mise en œuvre de ces techniques. Je vous transmets un lien à ce sujet et je vous propose de venir visiter une initiative importante que nous menons en ce sens à Pont-de-Claix, en partenariat avec l'établissement public foncier local du Dauphiné et la municipalité : Crisalid, un centre de recherche qui se présente comme un démonstrateur de technologies innovantes en matière de requalification des friches, par exemple par l'utilisation de champignons pour dégrader les polychlorobiphényles (PCB) dans les sols. La promotion de ce type d'approches passe par la création de tels démonstrateurs. L'économie circulaire est la clé, il faut rassembler tout le monde autour de la table et engager la dédiabolisation de ces procédés, car ils ne sont pas si complexes à mettre en œuvre et ce sont des approches gagnant-gagnant. Crisalid est exemplaire en ce sens. Il est vrai que le tiers demandeur n'a pas encore rencontré le succès, parce qu'il est encore nécessaire de faire de la pédagogie et d'imaginer des *business models* différents basés sur le temps long et sur la réutilisation.

En outre, la confusion entre la gestion des terres excavées et la dépollution freine certaines opérations de requalification des friches, car des terres naturelles se retrouvent considérées comme polluées alors qu'il faudrait les distinguer des déchets et ne pas les traiter de la même manière. En la matière, le travail reste à faire : dans le cadre du Grand Paris, par exemple, des terres de couverture, c'est-à-dire de la terre végétale, ont été enlevées, mais comme cette terre ne satisfaisait pas aux critères de mise en décharge, elle a été envoyée dans des centres de traitement très onéreux, alors qu'elle aurait simplement pu être vendue. C'est absurde !

M. Nicolas Fourage. – Les techniques de phytoremédiation sont encore peu mises en œuvre, car il s'agit de procédés de long terme qui ne sont pas toujours compatibles avec la reconversion rapide des sites. Ce sont de bonnes techniques, qui souffrent de cette limite. Depuis toujours, l'amalgame est fait entre la pollution et la gestion des déblais et des déchets. D'ailleurs, la notion de « sol pollué » n'a jamais été définie officiellement et chaque expert en a sa propre vision. Cette problématique pèse lourdement sur les terres naturelles : on peut y trouver un sulfate ou un chlorure, qui ne pose pas de problème sanitaire, mais qui entraîne le déclassement des terres et donne lieu à des surcoûts de gestion importants, presque de un à dix. Il faut travailler sur ce que l'on peut faire avec ces terres, car elles peuvent être réutilisées pour aménager des parcs, sans risque sanitaire. Elles ont seulement subi un déclassement dont l'impact financier est énorme : traiter 20 000 tonnes à 100 euros la tonne, c'est mirobolant, alors même que cela pourrait donner lieu à un autre type de gestion. Il ne s'agit même pas de pollution, mais seulement de gestion de terres.

M. Alain Duran. – Nous avons besoin de l'économie circulaire, aujourd'hui plus qu'hier, car les élus sont sensibles à l'artificialisation des sols et à la reconversion des friches industrielles. Grâce à votre expertise, la collectivité peut disposer de diagnostics de qualité et de conseils, mais la dépollution a un coût trop souvent insupportable. Au mieux, donc, on retarde le chantier, au pire, on attend trop longtemps et la pollution progresse. Dans votre quotidien, quelle proportion représentent ces situations de chantiers de dépollution en panne ? Quelle est alors la place de l'économie circulaire ? Pouvez-vous nous donner des précisions sur ce que vous vivez au quotidien dès lors qu'il s'agit de mener à bien un chantier de dépollution ?

M. Nicolas Fourage. – Plus nous disposons de temps pour travailler, d'informations et de données, plus nous pouvons trouver des solutions et rentabiliser le

chantier. En matière de dépollution, on dit souvent qu'un euro bien investi peut en faire gagner dix. En revanche, lorsque l'on découvre la pollution au moment du terrassement, il n'y a plus de temps, et donc plus de solutions alternatives, car il faut aller vite, les frais d'arrêt de chantier devenant supérieurs au coût de la dépollution. Il nous faut donc pouvoir rapidement identifier les difficultés et prévoir des dispositifs pour que chaque opération ou chaque permis de construire prenne en compte la pollution des sols en amont et pas seulement sur les secteurs d'information sur les sols (SIS). Plus vite nous connaissons la réalité, plus nous pouvons proposer des solutions différentes basées, par exemple, sur la bioremédiation. Travailler dans l'urgence, cela coûte cher, il faut donc investir dans ces reconversions.

M. Philippe Blin. – Il faut en effet se préoccuper très en amont de cette question. Aujourd'hui, la pollution des sols est surtout prise en compte au moment de la cessation d'activité d'une installation industrielle, alors qu'il y a des choses à faire sur des sites en exploitation. Lorsque l'on découvre la pollution en cours de terrassement, après une transaction, le *timing* ne permet que l'excavation et l'élimination, il faudrait donc s'intéresser à la vie des installations, et pas seulement à celles qui font l'objet d'un classement. Nous partageons tous le constat suivant : aujourd'hui, le sujet n'est pas central dans l'inspection des installations classées, il intervient très tardivement dans le processus, quand nous n'avons plus le temps de bien faire.

M. Gaël Plassart. – Je suis d'accord : le temps, c'est la clé. Les opérations de dépollution coûtent cher, mais l'on peut faire aboutir des opérations de requalification dès lors que l'on a insisté sur le diagnostic, qui est souvent le parent pauvre de la question des sols pollués. Pourtant, un euro dépensé en diagnostic, c'est dix euros économisés sur la dépollution. Il faut donc remettre l'innovation et l'ingénierie au cœur de notre métier pour que le diagnostic soit plus rapide et plus précis, afin que nous puissions mieux requalifier. Nous le faisons en ce moment sur le site de Salsigne avec le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

M. Laurent Lafon, président. – L'État, en effet, n'a plus les moyens d'être aussi présent qu'il le devrait, beaucoup de la charge repose donc sur vous. Vous l'avez dit, il faut accroître le contrôle, pas seulement au moment de la cessation d'activité, mais aussi pendant l'exploitation. Comment, toutefois, garantir votre indépendance, notamment dans la phase de diagnostic, au regard de celui qui vous paye ?

Nous n'avons pas encore évoqué les systèmes d'information, en particulier les bases de données Basol, recensant les sites et sols pollués, et Basias, concernant les anciens sites industriels et activités de service ? Quel regard portez-vous sur ces outils ? Quelle est leur fiabilité ? Ces bases sont-elles intéressantes et exhaustives ?

Enfin, vous avez indiqué que la construction d'établissements accueillant des enfants n'était assortie d'aucune obligation de contrôler la qualité des sols. Lorsque j'étais maire, nous le faisions pourtant systématiquement et il me semblait que c'était obligatoire.

M. Nicolas Gauthey. – Les lieux accueillant les enfants sont soumis à des exigences, assez récentes, en matière de qualité de l'air intérieur, mais il n'existe pas de réglementation imposant un diagnostic de pollution des sols en amont. Une moindre qualité de l'air intérieur peut découler d'une pollution des sols, mais ce qui déclenche le diagnostic, c'est l'histoire du site plutôt que le type d'établissement. Il peut donc arriver que des problèmes nous échappent lors de la construction d'un établissement sensible. On a ainsi parfois pu identifier des défauts de qualité de l'air intérieur nés d'un manque de contrôle des

sols dans des établissements de soins ou dans des établissements accueillants des enfants. Il serait donc logique que le diagnostic soit réalisé quelle qu'ait été l'activité précédente sur le site.

S'agissant de l'indépendance, c'est le fer de lance de la Coprec. Notre métier, c'est le contrôle et l'impartialité est un point analysé lors des audits. Tout contrôleur, tout bureau d'études est audité, même si l'on peut discuter du référentiel. En matière d'accréditation des organismes de contrôle, correspondant à la norme ISO 17020, l'indépendance et l'impartialité sont des points importants de l'analyse de risque, pris en compte par l'auditeur qui étudie les relations avec les clients sur ces questions. Dans la norme NF-X-31-620, ce point est pris en compte par le prisme du conflit d'intérêt, mais pas au niveau de ce qui est mis en œuvre pour les organismes de contrôle.

En ce qui concerne la gestion de l'activité majoritaire de contrôle, nos organismes de contrôles interviennent dans de multiples domaines, mais dans l'environnement, les compétences viennent surtout de la partie études, pour laquelle les missions sont plus longues, au point que notre activité dans le domaine, en dehors des émissions dans l'air et dans l'eau, relève à 90 % de l'étude et à 10 % du contrôle. Le seul contrôle réglementaire concerne les ICPE à déclaration, mais cela correspond à moins de 5 % de nos activités.

M. Philippe Blin. – Nous utilisons au quotidien les bases de données sur lesquelles vous nous interrogez pour le diagnostic, mais elles évoluent peu et lentement. Basias est une base d'inventaire des anciens sites qui remonte loin dans le temps, mais qui est parfois peu fiable. Basol est plus récente et mieux actualisée, relative à la pollution de sols. Il est dommage que, pour des raisons de propriété intellectuelle, elles ne recensent pas les sites ou les parcelles qui ont déjà fait l'objet d'études sites et sols pollués. Un tel outil pourrait permettre d'économiser certaines études en mettant nos ressources en commun. Nous pouvons faire beaucoup mieux en matière de mise à disposition d'informations. Le jeu en vaudrait la chandelle, même s'il faudra alors gérer la confidentialité de certaines données.

Mme Anne-Gaëlle Dazzi. – Il s'agit d'outils de base que nous utilisons au quotidien, sans pour autant les prendre pour argent comptant, car ils contiennent des erreurs, ils ne sont pas exhaustifs et ne sont pas souvent mis à jour. En outre, ils présentent de grandes disparités entre les départements et des régions. Basol, par exemple, ne concerne que les sites sur lesquels des problèmes ont déjà été recensés, alors que les autres sites paraissent tout aussi importants. Il faut donc les améliorer.

M. Gaël Plassart. – La réglementation de 2017 prévoit un nouvel outil : la levée de doutes – pollution (LEVE), qui permet de se renseigner directement sur un site. Si l'on rendait systématique la réalisation des diagnostics grâce à cette avancée, nous pourrions pallier le manque d'exhaustivité des bases de données. Il faudrait que cela intervienne, notamment, dans le cadre des transactions foncières, de même que la mise en œuvre d'outils numériques plus modernes. Nous sommes partants pour cela, nous avons fait notre révolution numérique.

S'agissant des crèches et des écoles, j'ai le souvenir qu'une grande opération coup de poing de vérification des sites avait été pilotée par le BRGM. C'était un effort ponctuel, toutefois, la réglementation ne prévoyant pas de recherche systématique.

Enfin, en ce qui concerne l'indépendance, je partage les propos de nos collègues de la Coprec.

Mme Anne-Gaëlle Dazzi. – Une partie de la certification sites et sols pollués du Laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE – SSP) traite de l'impartialité et de l'indépendance, mais cette question relève surtout de la qualité de notre qualité de travail et des relations que nous établissons avec nos clients comme avec les services de l'État.

M. Gaël Plassart. – Nous mettons tout en œuvre pour garantir cette objectivité, il faut, à mon sens, insister sur le renforcement de la norme NF-X-31-620.

M. Nicolas Fourage. – L'étude du BRGM sur les écoles et les crèches a concerné 1 300 sites au niveau national, on est très loin de l'exhaustivité et beaucoup de sites sont passés entre les gouttes. C'est un point important, car les enfants sont très sensibles aux polluants, même à faibles doses et, comme on l'a beaucoup souligné ces derniers temps, portent facilement les mains à la bouche.

La LEVE est une mission qui ne coûte pas cher, qui est certifiée et normée et qui permet de faire un premier classement et de s'assurer qu'on ne passe pas à côté de quelque chose : activité industrielle, mais aussi apports de remblais, sidérurgiques, par exemple, comme on l'a beaucoup fait en milieu urbain à une époque. Il s'agit d'un premier élément très important pour rassurer et que l'on peut généraliser dans beaucoup de cas.

M. Laurent Lafon, président. – Nous connaissons le recensement des sites sensibles mené par le BRGM ; il a été interrompu pour raisons budgétaires, c'est dommage.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Sur le sol hexagonal comme ultramarine, nous devrons apprendre à vivre avec la pollution. Vous l'avez dit, ce qui nous manque, c'est une définition d'un sol pollué. Nous sommes confrontés à beaucoup de types de pollution, nous vivons tous dans des atmosphères polluées, cette problématique n'a pas la même physionomie qu'auparavant. Il nous faut définir les contours et les critères des pollutions. Je me souviens qu'à Salsigne, précisément, la pollution n'avait pas été officiellement reconnue, il y a donc une marge pour que le législateur fixe un cadre ! C'est cela qui avait justifié la création de cette commission d'enquête.

M. Laurent Lafon, président. – Il me reste à vous remercier de vos réponses.

La téléconférence est close à 18 h 15.

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

Mardi 9 juin 2020

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La téléconférence est ouverte à 14 h 30.

Table ronde de professionnels de la dépollution des sols (en téléconférence)

M. Laurent Lafon, président. – Nous poursuivons nos travaux par l'audition de représentants du secteur de la dépollution des sols. Nous accueillons donc M. Franck Bouché, président de l'Union des professionnels de la dépollution des sites (UPDS), accompagné de Mme Christel de La Hougue, déléguée générale de l'UPDS, et de MM. Jean-François Kalck,

président du collège Ingénierie de l'UPDS et Tanguy Latron, adhérent à l'UPDS, ainsi que Mme Muriel Olivier, déléguée générale de la Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement (Fnade).

Nous comptons sur cette audition pour nous éclairer sur les méthodes d'identification des polluants dans les sols, sous-sols et eaux souterraines, qui restent un exercice difficile, compte tenu du très grand nombre de substances polluantes qui existent aujourd'hui, ainsi que sur les travaux qui peuvent être mis en œuvre pour traiter ce type de pollution.

En particulier, quelle évaluation faites-vous des techniques de dépollution aujourd'hui disponibles en France au regard non seulement de leur faisabilité, mais aussi de la maîtrise de leur coût ? À cet égard, quel est votre sentiment sur la qualité des diagnostics des sols réalisés par les bureaux d'études certifiés et sur leurs recommandations en matière de dépollution ? Celles-ci vous semblent-elles généralement pertinentes, réalistes et maîtrisées dans leur coût ?

Enfin, quel est votre sentiment sur la méthodologie nationale de gestion des sites et sols pollués, réactualisée en 2017 ? Est-elle suffisamment précise et favorise-t-elle une approche ambitieuse en matière de dépollution et de réhabilitation des sites pollués ?

Avant de vous laisser la parole pour une intervention liminaire de huit à dix minutes que vous pouvez vous répartir entre vous, 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.

Dans le cadre de cette visioconférence, vous êtes appelés à prêter serment en laissant bien entendu votre caméra et votre micro allumés. J'invite chacun d'entre vous, dans l'ordre où je vous appellerai, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, à lever la main droite et dire : « *Je le jure.* »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Franck Bouché, Mme Christel de La Hougue, MM. Jean-François Kalck et Tanguy Latron ainsi que Mme Muriel Olivier prêtent serment.

M. Franck Bouché, président de l'union des professionnels de la dépollution des sites (UPDS). – L'UPDS existe depuis trente ans et regroupe une cinquantaine des entreprises du secteur, soit 70 %, pour un chiffre d'affaires total d'environ 500 millions d'euros, et quelque 2 300 salariés. Elle se compose de deux collèges, l'un rassemblant l'ingénierie, soit 300 salariés, l'autre les travaux. M. Kalck, ici présent, est le président du premier. Les hommes et les femmes de l'UPDS – et particulièrement les femmes, qui sont plus nombreuses dans le collège « Ingénierie » – ont la passion de ce métier pluridisciplinaire par définition et qui constitue une véritable vocation : le sol est comparable à un être vivant, en interaction avec l'être humain, nous posons des diagnostics, nous proposons des stratégies de remédiation puis nous opérons. Nos salariés sont donc un peu des soignants du sol et ils en sont fiers. En outre, nous n'avons pas attendu la mode de l'économie circulaire, pour la pratiquer : nous le faisons depuis des années. Aujourd'hui, nos messages à ce sujet sont chaque mieux entendus à travers des évolutions réglementaires de plus en plus favorables à ces processus.

Je souhaite insister aujourd'hui sur quatre points particuliers.

Premièrement, il nous semble qu'il faut davantage encadrer notre métier, qui est complexe. La pratique de la médecine ou de la pharmacie relève de lois spécifiques, alors que l'on manque de cadre législatif en matière de sol. Songez qu'il n'existe même pas de définition officielle d'un sol pollué ; évoquer cette notion est donc déjà risquer un malentendu !

Deuxièmement, nous avons besoin d'objectifs clairs : quels sont-ils en matière de restauration de la qualité des sols ? Nous souhaitons ainsi systématiser le retrait des sources concentrées de pollution et inciter davantage au recyclage des terres excavées. Ces évolutions sont en cours, mais il faut les renforcer.

Troisièmement, nous sommes les soignants de notre sol et nous devons être reconnus comme tels. Les médecins et les architectes reçoivent un diplôme dans leur spécialité. Notre système s'est bâti sur la certification, nous œuvrons pour faire reconnaître cette certification comme une compétence à part entière. Il ne viendrait en effet à l'idée de personne de se faire opérer par quelqu'un qui ne serait pas chirurgien. Nous souhaitons qu'il en aille de même dans nos spécialités.

Enfin, quatrièmement, notre métier est en faible croissance, tout juste supérieure à l'inflation, et met en œuvre à 70 % de l'excavation et non des techniques innovantes. Nous appelons de nos vœux des évolutions fiscales et réglementaires pour inciter à la dépollution vertueuse, car c'est dans ce domaine que nous développons des techniques moins coûteuses et plus vertueuses pour l'environnement et le climat. Nous avons besoin d'appui pour cela. Jusqu'à présent, chaque petit saut dans la réglementation a entraîné un saut de prise de conscience très utile pour la qualité de nos travaux.

M. Jean-François Kalck, président du collège « Ingénierie » de l'union des professionnels de la dépollution des sites (UPDS). – En réponse aux questions introductives sur la méthodologie nationale, je souscris à ce qui vient d'être dit : son ambition n'est pas très contraignante, en l'absence d'une loi sur les sols. Il existe donc beaucoup de trous dans la raquette en matière de gestion de certaines contraintes, s'agissant en particulier du retrait des sources concentrées et de la gestion des pollutions hors site, qui sont des sujets préoccupants. Une loi sur les sols permettrait d'imposer plus de contraintes pour éviter que certains sites parviennent à passer outre ces exigences.

Mme Muriel Olivier, déléguée générale de la fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement (Fnade). – La Fnade, qui est l'organisation professionnelle représentative des industriels de l'environnement, regroupe huit syndicats adhérents, soit l'ensemble des acteurs de la filière de la gestion des déchets et de la dépollution des sols, avec cinq syndicats spécialisés dans les déchets, dont l'UPDS, des constructeurs d'usines de traitement, des fabricants de matériel et des bureaux d'études spécialisés dans la gestion des déchets, et, depuis peu, dans l'énergie. Nous menons des travaux communs au moyen de collèges et de commissions, avec des groupes de travail spécifiques en fonction des sujets, dont un se penche sur la sortie du statut de déchet des terres excavées.

Nous représentons au total 223 entreprises pour 9,1 milliards d'euros de chiffre d'affaires et près de 48 000 salariés. L'un de nos syndicats, le syndicat national des activités du déchet (SNAD) porte, en outre, la convention collective de la filière. Nous sommes, enfin, membres de la fédération européenne des activités de la dépollution et de l'environnement (FEAD) qui dispose d'une représentation permanente à Bruxelles.

Je souhaite alerter la commission d'enquête sur les évolutions réglementaires en cours à propos de la gestion des terres excavées, avec un projet d'arrêté de sortie du statut de déchet de ces terres, sur lequel nous avons travaillé, ainsi que sur les modifications législatives issues de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC), notamment sur la suppression de l'obligation d'opérer les sorties du statut de déchet dans une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE), emportant une perte de pouvoir d'autorisation et de contrôle de l'État, ainsi que le renforcement des conditions de traçabilité des terres excavées et sédiments, avec un projet de décret qui fait l'objet d'une consultation des parties prenantes qui doit aboutir le 19 juin. La Fnade est très vigilante pour éviter dans le futur toute dispersion de terres qui n'aurait pas les qualités requises. Nous n'étions pas favorables à la suppression de l'obligation de passage par le statut d'ICPE, mais, dès lors que la décision a été prise, il est impératif de renforcer la traçabilité et le contrôle des terres excavées susceptibles d'être réutilisées.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Je souhaite tout d'abord recueillir votre sentiment sur la pertinence et l'efficacité du dispositif du tiers demandeur introduit par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), censé favoriser la mise en œuvre de travaux de dépollution et la réhabilitation des friches. À votre avis, ce dispositif est-il suffisamment mobilisé par les responsables et par les acteurs de la dépollution ? Est-il satisfaisant, s'agissant, notamment, des garanties qu'il offre au tiers demandeur et à l'exploitant ? Quelles en sont selon vous les faiblesses éventuelles ? Quelles seraient les pistes à envisager pour favoriser sa montée en puissance ?

Par ailleurs, il nous a été indiqué que, bien souvent, les travaux de dépollution étaient 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 ?

S'agissant de la réglementation relative aux terres excavées, l'imminence d'un arrêté ministériel ne nous a pas échappé. Quelle lecture en faites-vous ? Faut-il, selon vous, assouplir les critères de sortie du statut de déchet pour permettre une meilleure valorisation des terres excavées dans le cadre de projets de réaménagement ? Ne risque-t-on pas de perdre en traçabilité et en maîtrise du risque sanitaire pour ces terres, qui relevaient jusqu'ici de la police spéciale des déchets ?

Quelles sont vos propositions concernant la problématique des friches gelées ? Il semble qu'un certain nombre d'exploitants de friches se contentent de mettre les sites en sécurité, car ils ne souhaitent pas les dépolluer en raison des risques associés. Quelles sont, selon vous, les principales raisons du gel de ces friches ? Le problème vient-il du coût des travaux de dépollution ou de la valeur foncière insuffisante des terrains concernés ? S'agit-il de craintes sur des pollutions dangereuses qu'on pourrait découvrir *a posteriori* ? Que pourrait-on faire, selon vous, pour débloquer cette situation ?

Enfin, s'agissant de la réhabilitation des friches ou des sites pollués, certains bureaux d'études ou certaines sociétés de dépollution proposent encore, par facilité, l'envoi en décharge, alors qu'aujourd'hui, des pratiques plus vertueuses peuvent être mises en œuvre. Avez-vous mené quelques actions, voire des formations, en ce sens auprès de vos adhérents pour favoriser l'essor des techniques de réhabilitation alternatives ?

M. Franck Bouché. – S’agissant de la loi ALUR et de la garantie du tiers demandeur, cette loi n’est pas très bien comprise par beaucoup d’acteurs et son application demande un travail de pédagogie afin qu’elle puisse être perçue comme un élément de simplification. Auparavant, on pouvait acquérir une friche et opérer un changement d’usage, sans qu’aucun mécanisme ne fournit de garantie quant à la tenue et au prix des travaux de dépollution, ou ne contribue à faciliter la relation entre le vendeur et l’acquéreur. C’est, à mon sens, une bonne loi, mais il faut bien l’expliquer. Toutefois, la loi ne suffit pas : la gestion d’une friche demande des moyens, un portage financier, du temps et un mode d’accord des parties : bien souvent le vendeur considère qu’il est assis sur une mine d’or alors que l’acquéreur craint de prendre un risque. La pollution n’étant pas encore suffisamment caractérisée, il faut compléter les études pour porter un diagnostic sur l’usage futur du site par l’acquéreur, qui va conditionner la valorisation du terrain.

La loi ALUR a des carences : les projets durent parfois plusieurs années et il peut arriver qu’un acquéreur abandonne, car le projet n’est plus viable ou qu’il n’a pas suffisamment de moyens. Nous avons donc demandé que soit facilité le transfert vers un autre tiers demandeur afin que l’on ne redémarre pas la procédure à zéro si un tiers demandeur jette l’éponge au milieu du gué. Au total, il s’agit donc d’une bonne loi, qui rend plus facile la rénovation de friches, mais qui est trop méconnue. Elle n’a pas de grave défaut à mes yeux, sinon celui que je viens d’exposer.

M. Jean-François Kalck. – Je fais mienne cette remarque : la plus grande faiblesse reste la méconnaissance de la loi.

Comment dégeler les situations où les friches sont bloquées ? Cela dépend surtout de la localisation, de la valeur foncière de la friche, laquelle rend plus ou moins difficile d’intégrer le coût de la dépollution. Une friche en centre-ville sera ainsi bien plus facile à dépolluer et restera bloquée moins longtemps qu’une friche dans un secteur industriel lui-même délaissé. Quant à la façon de dépolluer, aux méthodes retenues, nous sommes force de proposition auprès de nos clients et nous ne privilégions jamais une dépollution hors site, sachant que l’intervention *in situ* nous fait faire davantage d’ingénierie, qu’elle est donc pour nous plus intéressante. Un critère essentiel est celui du temps : la dépollution prend du temps, la faire *in situ* exige donc d’intervenir assez tôt dans le projet. Il nous faut arriver le plus tôt possible, pour identifier au plus tôt les pollutions, initier la dépollution dès que possible, éviter cette situation en réalité courante où les travaux doivent commencer bientôt et qu’il n’y a donc plus que le temps d’évacuer les éléments pollués. Il faut donc diagnostiquer le plus tôt, pour traiter au plus tôt et donner ainsi toutes ses chances à la dépollution *in situ*.

M. Franck Bouché. – Est-ce que la dépollution est fonction de l’usage futur du site ? Il y a nécessairement un lien, au sens où, par exemple, vous n’aurez jamais un projet de crèche sur un ancien site Seveso. Dans la réalité, le projet naît en réponse aux besoins de la population alentour, c’est notre point de départ. Ensuite, je crois que c’est le *business model* de bien des opérations qui conduit à ce qu’on ne peut qu’évacuer, plutôt que traiter sur place : le plus souvent, les travaux ne sont lancés qu’une fois garantis des volumes suffisants de vente, avec des contrats et des dates de livraison. Il faut certes tendre à intégrer la dépollution au plus tôt, mais dans la réalité, sachant que l’aménageur doit avoir une vision très claire de son projet, des éléments très précis, pour obtenir *quitus* des autorités et les permis de construire, celui qui accepte de dépolluer à l’avance prend beaucoup de risques. Gagner du temps en évacuant, c’est gagner de l’argent, il y a des enjeux financiers, c’est de cela qu’il faut tenir compte quand on veut des méthodes plus vertueuses.

M. Tanguy Latron, adhérent à l'union des professionnels de la dépollution des sites (UPDS). – Dès lors que les travaux sont définis par le porteur du projet et que la dépollution n'est plus possible *in situ*, je crois qu'il faut favoriser la plateforme de traitement, en dehors du site, plutôt que l'envoi en décharge. Cette piste renvoie à la question de la sortie du statut de déchet, c'est-à-dire au prix des matériaux traités, sachant que la dépollution totale n'existe pas.

Les promoteurs ou porteurs de projets utilisent la technique du compte à rebours : avant l'acquisition du terrain, ils en connaissent le prix de sortie au mètre carré construit, en ayant calculé la surface construite d'après le règlement d'urbanisme et en lui ayant appliqué une fourchette de prix du marché immobilier ; une fois ce prix de sortie connu, ils en retirent tous les coûts de construction, d'aménagement, de mise en vente... et il leur reste alors la charge foncière, la somme qu'ils peuvent mettre dans l'achat du terrain et la dépollution. Cette méthode de calcul montre directement que l'usage futur est déterminé par l'équilibre entre la valorisation, c'est-à-dire le prix de sortie, et les coûts de l'opération. On comprend par-là que la solution dépend aussi des règles d'urbanisme : des opérations seraient rendues possibles par un petit élargissement des droits à construire, par exemple. Des friches sont gelées tout simplement parce que les opérations envisagées sur leur site ne sont pas rentables, dans les règles actuelles, coûts et valeur foncière sont liés.

M. Franck Bouché. – Quand un industriel fait un projet sur une friche, il doit rendre le terrain compatible à l'usage qu'il projette, y compris en le dépolluant. La loi ALUR a mis fin à la difficulté qui avait cours jusqu'alors, où il fallait dans certains cas deux dépollutions, par l'ancien et par le nouveau propriétaire. Il faut comprendre aussi que la notion de friche industrielle n'est pas juridique, des industriels préfèrent aller vers la cessation lente d'activité plutôt que d'avoir à fermer complètement un site et à le dépolluer, ils y maintiennent alors une toute petite activité qui leur donne le droit de laisser les terrains en l'état.

Il me semble que le gel de friches tient au manque de porteur de projet quand les projets y sont trop risqués et la rentabilité trop faible. C'est plus vrai dans certaines zones délaissées que dans celles où le foncier est tendu, donc où la rentabilité est plus forte. Pour changer les choses, il faut donc peut-être regarder du côté du coup de pouce que l'État pourrait donner dans certaines zones trop peu rentables. Je parle ici du seul calcul économique, sachant qu'il y a d'autres facteurs qui contribuent au gel des terrains : des difficultés liées aux successions, aux dépôts de bilan...

Nous sommes très attachés à la question de la traçabilité des éléments pollués, donc à la sortie du statut de déchet. Oui, le fait de pouvoir excaver à moindre coût est utile pour la gestion des friches, mais attention, il faut bien encadrer cette activité. Quand il s'agit simplement d'excaver, nos savoir-faire en matière de dépollution peuvent être négligés, car nous serons parfois plus chers que des entreprises de terrassement – et s'il n'y a pas de règles précises de certification, si personne ne suit le devenir des terres excavées, le remède sera pire que le mal. Nous avons donc besoin d'une traçabilité stricte, contrôlée par des experts indépendants, car la tentation peut être grande quand sur une simple qualification, la tonne de terre excavée passe d'une valeur nulle à une valeur chiffrable en euros sonnants et trébuchants.

Mme Christel de La Hougue, déléguée générale de l'union des professionnels de la dépollution des sites (UPDS). – La valorisation des terres excavées est une question sur laquelle on réfléchit depuis une dizaine d'années, un guide a été publié en 2012, mais on

constate que ces terres restent peu valorisées et qu'elles gardent le plus souvent le statut de déchet. Le projet d'arrêté ministériel est une bonne chose, il devrait améliorer l'économie circulaire. Mais attention, pas à n'importe quel prix : il ne s'agit pas de valoriser des terres polluées. Un deuxième guide est en préparation sur les infrastructures linéaires de transport et de structures routières, qui s'ajoutera à celui sur les aménagements, l'un et l'autre mettent en place des valeurs seuil à respecter, précisément pour que les terres qui sortent du statut de déchet ne soient pas polluées. Ces seuils doivent être contrôlés, par des experts indépendants, pour que les terres ainsi dépolluées puissent être réutilisées. Dans le projet d'arrêté ministériel, le respect de ces seuils est d'ailleurs un préalable à la sortie du statut de déchet.

M. Tanguy Latron. – Dans notre expérience, le système mis en place par la loi ALUR fonctionne bien, à deux ou trois cas près où la garantie financière s'est avérée trop élevée, ce qui a bloqué les projets. C'est d'ailleurs ce succès qui nous a conduits à discuter avec le ministère pour savoir si on ne devrait pas étendre le dispositif au-delà des sols pollués. Je confirme que notre intérêt est bien de développer les traitements plutôt qu'envoyer en décharge, et que nous nous y employons.

M. Franck Bouché. – Un mot sur l'innovation : l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) propose des subventions, elles sont utilisées : elles pourraient être plus élevées, mais elles ont au moins le mérite d'exister.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Monsieur Kalck, vous déplorez des trous dans la raquette de la réglementation sur la pollution des sols, notamment la pollution hors site : quelles réglementations manque-t-il, plus précisément ?

M. Jean-François Kalck. – Je pense à deux sujets, le traitement hors site et le retrait des sources concentrées. Dans la méthode utilisée avec des sites pollués, les professionnels utilisent des guides pour faire ce que nous appelons l'interprétation de l'état des milieux (IEM) et voir leur compatibilité avec l'usage futur du terrain. Cependant, il n'y a pas d'obligation au-delà de cette correspondance, de même qu'il n'y a pas d'obligation de retirer la source concentrée. C'est pour cela que l'on peut envisager qu'une loi oblige à retirer les sources concentrées et à traiter les pollutions hors site, peut-être avec un avantage fiscal – la compensation est une autre question. Il faut bien voir que le maintien de terrains pollués et de sources concentrées contribue à dégradation des milieux, des sols et des eaux souterraines, qu'il peut entraîner demain des dégazages, autant de contraintes d'autant plus difficiles à gérer quand la pollution est transférée hors site – qui en est alors responsable et qui doit la traiter ? Il faut préciser ces obligations, c'est une question de santé publique, *via* la qualité des milieux.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Le guide de valorisation des terres excavées comprend un seuil pour que le matériau perde son statut de déchet. Comment conférer à ce guide une valeur réglementaire ?

Mme Christel de La Hougue. – D'après nos informations, les deux guides que j'ai mentionnés – l'un sur les opérations d'aménagement, l'autre sur les infrastructures de transport – devraient être cités dans l'arrêté ministériel, ce qui les rendrait opposables, c'est ce que nous a proposé le ministère.

Mme Muriel Olivier. – J'insiste sur l'importance du contrôle par un tiers expert : le contrôle doit être très précisément défini et porter aussi sur les sites receveurs de terres excavées, il faut pouvoir bien identifier le projet de ces sites pour éviter l'enfouissement

de déchets. La réglementation doit claire sur ces points : identification de l'expert, avis explicite sur les terres excavées, leur qualité et les sites qui vont les recevoir.

M. Tanguy Latron. – En réalité, la responsabilité civile du pollueur est engagée, il y a donc bien un levier. Cependant, il faut voir comment cette responsabilité civile est mise en œuvre : quand une pollution sort du site, nous informons le propriétaire, et il n'y a pas de suivi spécifique, sauf plainte de riverains.

M. Alain Duran. – Comment réconcilier économie et écologie ?

Quand vous dites qu'une friche industrielle au fin fond de la Lorraine restera toujours une friche industrielle polluée, cela pose un problème. C'est que dans des régions où le foncier est moins valorisé qu'ailleurs, nous ne parvenons pas à trouver un équilibre économique pour la dépollution.

Monsieur Kalck, vous avez évoqué la possibilité de concevoir une politique fiscale incitative. À quoi pensez-vous ? Dans d'autres auditions, certains avaient évoqué un fonds spécifique – dont il resterait à définir les contours et les contributeurs...

M. Bouché dit préférer à l'excavation des techniques moins coûteuses et plus respectueuses de l'environnement – et on ne peut que le suivre. Mais un cadre réglementaire a-t-il été posé préalablement au sein de vos professions concernant ces techniques ? Il ne faudrait pas que le remède miracle se révèle finalement pire que le mal.

M. Jean-François Kalck. – Je suis désolé d'avoir cité des départements en particulier, mais je pensais à tous ceux qui ont un passif industriel et minier.

À l'occasion du projet de loi de finances pour 2020, nous avions proposé une approche pragmatique dans le but de faciliter le traitement sur site, que les friches aient ou non un projet d'aménagement. Nous avions ainsi pensé à alourdir le poids fiscal des sites dont les propriétaires seraient tentés de ne rien faire, en augmentant la taxe foncière, par exemple. Aujourd'hui, il existe une enveloppe de l'Ademe, dont le montant varie tous les ans, destinée à aider à la réhabilitation d'anciens sites, mais il faut qu'il y ait un projet derrière. C'est une contrainte. Il peut pourtant être intéressant d'enlever une source concentrée même en l'absence de projet. Il peut même être utile de traiter au plus tôt, pour que le site devienne intéressant s'il y a un développement tout autour de lui.

Nous avions pensé à la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom), à la taxe d'aménagement ; nous avions parlé de défiscaliser des travaux de dépollution, d'exonérer de droit d'enregistrement les sites qui auraient été dépollués, de travailler sur la taxe foncière des sites ayant fait l'objet d'un traitement. Ce ne sont que des briques, mais nous espérons qu'elles servent à construire un pont plutôt qu'un mur.

M. Laurent Lafon, président. – Les murs peuvent être utiles, eux aussi ! Vous dites qu'il n'existe pas de définition du sol pollué. Est-ce parce que cette définition serait difficile à concevoir, qu'elle risquerait d'être incomplète ? Outre le comblement des deux lacunes citées par M. Kalck, qu'espérez-vous d'autre d'une loi sur les sols ?

M. Jean-François Kalck. – Il existe une loi sur l'air, une loi sur l'eau ; le code de l'urbanisme intervient aussi dans ce domaine. C'est que l'eau, on la boit, tandis que le sol, on ne le mange pas. C'est pourtant la base de tout ce que l'on mange, et cela influence aussi ce que l'on respire, avec les émanations de poussières qui sont observées de plus en plus

souvent. Une loi permettrait d'aller plus loin dans la gestion des pollutions. On pourrait même espérer aller plus loin, avec une approche agronomique, et réfléchir à la manière dont on peut rétablir un sol en état de faire pousser des plantes.

Aujourd'hui, il existe des guides plus ou moins bien appliqués, plus ou moins bien compris. Passer au niveau législatif permettrait d'obtenir une application systématique. Nous pourrions espérer passer un jour d'un sol pollué aujourd'hui à un sol où l'on fait pousser des carottes demain.

M. Laurent Lafon, président. – J'entends bien ce qu'apporterait une définition légale de la qualité de la terre, mais cela ne répond pas à l'absence de modèle économique, en dehors du modèle classique, où la valorisation foncière permet à l'aménageur de trouver un financement – et sa principale limite : sans projet d'aménagement, pas de financement.

M. Jean-François Kalck. – Lors du vote de la première loi sur l'eau, le législateur ne s'est pas demandé comment on financerait les schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) et les schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau (Sdage) ; il ne les a pas moins institués.

Mme Christel de la Hougue. – Ils ont été rendus obligatoires.

Le grand problème de la pollution des sols, c'est qu'on ne la voit pas, et qu'on la sent rarement tant qu'on ne creuse pas. Bien des polluants sont inodores et incolores. Comme elle ne se voit pas, on l'oublie. C'est pourtant le milieu où l'on vit, où l'on cultive ce que l'on mange, où l'on construit des habitations.

M. Jean-François Kalck. – Pour faire un calcul économique complet, il faudrait intégrer le coût pour l'assurance maladie des pollutions chroniques. Mais s'il est facile, dans le cadre d'une pollution aiguë, de tracer la relation de cause à effet entre une exposition par inhalation au benzène par exemple, et un cancer, c'est bien plus difficile pour une pollution chronique : si le benzène est dans la nappe phréatique sous une école, les enfants ne seront pas malades maintenant, mais dans cinq ou dix ans.

M. Franck Bouché. – Je souhaiterais répondre aux deux questions de M. Duran. Comment financer la dépollution là où le coût de la dépollution est supérieur au prix du mètre carré ? On peut passer par l'incitation fiscale, mais aussi par des mécanismes de compensation : on pourrait ainsi imaginer une mutualisation entre les zones où il est facile de revaloriser une friche et les autres, à travers une assurance peu chère payée par les pollueurs, qui financerait un fonds d'amorçage là où le foncier n'est pas dense. On peut donner des subventions d'amorçage à verser à partir du moment où l'acquéreur ne gagne pas d'argent sur une acquisition, mais il ne faudrait pas que la subvention lui paye son acquisition foncière. Une telle réflexion en amont coûterait un peu plus d'argent, mais dégagerait des projets de plus long terme.

Concernant le traitement sur site, comment éviter que le remède soit pire que le mal ? Dans le métier de la dépollution des sols *in situ*, il y a beaucoup de chercheurs, d'ingénieurs, de techniciens, qui doivent être à la fois humbles et persévérandts. Il faut aussi se méfier des chants des sirènes qui vous expliquent que l'on va dépolluer avec des champignons ou des bactéries miraculeux : il y a des cas où ce n'est pas possible – en cas de pollution à trois mètres de profondeur – et des cas où c'est possible, mais où cela présente des

inconvénients. Il n'est pas facile, de fait, de trier le bon grain de l'ivraie, car les polluants des sols sont difficiles à dégrader, car ultrastables.

Mme la rapporteure demande si une friche peut être gelée demain à cause de nouveaux polluants. Oui, je pense à des polluants émergents, comme les perfluorés, issus des produits de lutte contre les incendies industriels, et qu'on retrouve dans l'estomac des pingouins et des phoques en Antarctique et en Arctique, par exemple.

Il faut donc accepter que l'on chauffe le sol à 150 degrés, que l'on fasse des traitements par oxydoréduction. À un instant t , toutes les techniques ne peuvent pas être favorables à toutes les fonctions du sol en même temps. C'est pourquoi il faut des entreprises compétentes, et des bureaux d'études qui conçoivent leurs plans d'intervention. Dans les plans de conception de travaux, nous appliquons toujours des pilotes pour développer à petite échelle les techniques innovantes avant de passer à grande échelle. Le guide de 2019 encadre l'action des entreprises, imposant par exemple un pilote en laboratoire puis à petite échelle. C'est utile : une entreprise a remporté un prix de l'innovation, car elle avait su dégrader des polychlorobiphényles (PCB) avec des bactéries. Toutefois, la technique fonctionnait en laboratoire, mais pas sur le chantier.

Aujourd'hui, rien n'impose au propriétaire d'un terrain pollué d'en mesurer l'état, sauf si une industrie cesse son activité. Un autre problème est que l'on sait ce qu'est une eau potable, mais que l'on ne sait pas ce qu'est un sol pollué. On ne le mange pas, même si on y fait pousser des artichauts et on y construit des écoles. Il faut définir ce que l'on attend d'un sol et arrêter de le traiter comme un déchet. Aujourd'hui, notre activité relève de lois sur les déchets. Il faut une nomenclature définissant ce qu'est un sol pollué, les valeurs-seuils, les usages. Nous pouvons vous transmettre des éléments. Il y a tout à faire.

M. Laurent Lafon, président. – Nous sommes preneurs.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Nous nous rendons bien compte qu'il faut une loi sur les sols pollués qui prenne en compte la diversité des pollutions. Dans l'Aude, quand on croit une pollution circonscrite, le dérèglement climatique la fait réapparaître. Les pollutions ne sont pas figées, surtout si elles touchent aux eaux souterraines. Même lorsque la nature reprend ses droits sur ce qu'on appelle des terrils dans le Nord, et qui sont chez nous des retenues de déchets collinaires.

Lorsque les exploitants sont partis depuis des années et qu'on hérite de sols historiquement pollués, cela peut prendre des dimensions astronomiques avec des cours d'école polluées, des reconstructions nécessaires et des personnes qui ne peuvent plus cultiver leurs légumes dans leur jardin à cause de la pollution à l'arsenic. Nous devons donc chercher à encadrer ces questions au mieux, y compris en mobilisant la réglementation. Quand tout a disparu, on ne peut pas se fonder sur un guide de méthodologie. Et quand les agences régionales de santé (ARS) interviennent, les contours deviennent encore plus flous pour nos concitoyens. Nous recevrons donc avec plaisir vos propositions pour une future loi sur les sols.

M. Franck Bouché. – Dernière question : la commission d'enquête a-t-elle été prolongée en raison de la crise sanitaire ?

M. Laurent Lafon, président. – Oui, jusqu'en septembre. 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 téléconférence est close à 16 h 00.

Mercredi 10 juin 2020

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La téléconférence est ouverte à 16 h 45.

Audition de M. Marc Kaszynski, président du laboratoire d'initiatives foncières et territoriales innovantes (Lifti), membre du groupe de travail national « Réhabilitation des friches » mis en place par le ministère de la transition écologique et solidaire (en téléconférence)

M. Laurent Lafon, président. – Nous poursuivons nos travaux par l'audition de M. Marc Kaszynski, président du laboratoire d'initiatives foncières et territoriales innovantes (Lifti), également membre du groupe de travail national « Réhabilitation des friches » mis en place par le ministère de la transition écologique et solidaire.

Votre audition nous sera précieuse pour mieux cerner l'enjeu de la réhabilitation des friches industrielles ou minières. Il serait intéressant à cette occasion que vous nous présentiez les travaux et, le cas échéant, les conclusions du groupe de travail national mis en place par le ministère de la transition écologique et solidaire pour favoriser la réhabilitation des friches. En matière d'information sur les sites et sols pollués, quel est d'ailleurs votre sentiment sur la qualité des bases de données existantes ? Dispose-t-on aujourd'hui d'une évaluation solide du nombre de friches industrielles et minières qui nécessiteraient des travaux de dépollution pour permettre leur réutilisation ? Par ailleurs, quels freins observez-vous à la reconversion des friches industrielles ? Quelles seraient, selon vous, les pistes à envisager pour répondre à l'enjeu de la réhabilitation des friches gelées, souvent pénalisées par le coût des travaux de dépollution et la faible valeur foncière des friches dans certaines régions ?

Avant de vous laisser la parole pour une intervention liminaire de huit à dix minutes, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, lever la main droite et dites : « *Je le jure* ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Marc Kaszynski prête serment.

M. Marc Kaszynski président du laboratoire d'initiatives foncières et territoriales innovantes (Lifti), membre du groupe de travail national « Réhabilitation des friches » mis en place par le ministère de la transition écologique et solidaire. – Au cours de ma carrière, j'ai surtout, entre 1996 et 2015, dirigé l'établissement public foncier (EPF) du Nord-Pas-de-Calais. J'y ai conduit des requalifications de friches minières, industrielles, urbaines et de tout nature – polluées ou non – correspondant à une superficie de 5 000 hectares de friches ce qui représentait la moitié du volume identifié dans les années 1990, dans le cadre des politiques publiques soutenues, en particulier, par le fonds

européen de développement régional (Feder). J'ai souhaité prolonger cette expérience, après mon départ en retraite, en créant le laboratoire d'initiatives foncières et territoriales innovantes (Lifti) : il s'agit d'un fonds de dotation, comme une fondation, avec des partenaires privés – j'appartiens moi-même à cette catégorie – qui ont souhaité mettre en place un centre de ressources sur les questions foncières appréhendées dans leur transversalité, à 360 degrés et donc sous tous les angles : logement, environnement et développement économique.

À travers la question du foncier, dans laquelle doivent s'impliquer les propriétaires, les aménageurs et d'autres acteurs du secteur public ou privé, nous avons immédiatement identifié le gisement des friches. J'ai connu la période où les inventaires de friches se limitaient aux friches industrielles, essentiellement dans les régions l'arc Nord-Est de la France. Ces friches faisaient l'objet, soit d'opérations de requalifications, soit d'une prise en charge par des collectivités locales porteuses de projets d'intérêt public, ou encore, hors marché, pour traiter ces friches dont on ne savait plus quoi faire. Dans le Nord-Pas-de-Calais, beaucoup de ces friches étaient d'origine minière et celles-ci se sont souvent transformées en gisements de biodiversité. Nous avons donc expérimenté le lien entre reconversion des friches et reconversion d'espaces pour une biodiversité régénérée. Nous avons également traité d'importants sites pollués comme ceux de Pechiney (PCUK), notamment à Wattrelos, avec une opération qui a servi de prototype pour amener l'État à réfléchir sur la notion de tiers demandeur et sur les modalités de transfert pour la remise en état des sites. S'y ajoutent des opérations ayant pour objectif la création de logements, qui relèvent du portefeuille de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) ainsi que des EPF institués dans ce but.

Dès la création du Lifti en 2017, nous avons tout de suite posé la question de l'inventaire. En effet, il faut rappeler que les fonds européens se sont surtout déplacés vers l'Europe centrale et orientale et que la Commission européenne, comme l'État, se sont surtout intéressés aux friches susceptibles de produire à nouveau de l'activité économique et de l'emploi ; si bien que nous nous sommes retrouvés avec des panels de friches hors marché qui soulevaient des difficultés, avec, simultanément, une absence de mise à jour des informations. Tout ceci a abouti à une obsolescence des bases de données : je ne parle pas ici de Basias mais de l'information sur les friches, qui recoupent plus ou moins Basol et Basias.

Il fallait donc, pour traiter la question des friches, commencer par traiter la question de leur identification. Tel a été l'objet de la mission que nous avons confiée à la Junior entreprise de Centrale Lille qui a établi un premier état des lieux que je vous ai transmis et qui montre la grande disparité des situations territoriales, avec des travaux d'inventaire ponctuels qui ont été menés sans vision d'ensemble. Pour reconstruire une vision globale, il ne faut plus se limiter aux seules friches industrielles. En effet, des friches impactées par la digitalisation de l'économie sont apparues non seulement dans les secteurs industriels mais aussi ruraux, avec une dispersion sur l'ensemble du territoire. D'où la nécessité de reprendre la question des friches en élargissant le concept : une friche, c'est, au fond, un bien laissé à l'abandon et ne peut pas retrouver un intérêt sur le marché, soit parce qu'il n'y a plus de perspective économique, soit parce que l'ampleur de la remise en état du site n'est pas rentable pour un opérateur privé. Nous avons donc élargi la cible de l'inventaire à tout type d'espace abandonné : militaire, SNCF, hôpitaux, centres commerciaux, logistique, reconversion des sites industriels datant des années 1970.

C'est une des raisons pour lesquelles nous avons été associés par la secrétaire d'État Emmanuelle Wargon au groupe de travail sur la réhabilitation des friches et,

en particulier, à la coprésidence d'un groupe de travail sur les inventaires, avec l'association des maires de France (AMF). Nous avons tenu des réunions entre juillet et septembre 2019, puis remis un certain nombre de propositions et d'indicateurs endogènes – qui qualifient les sites – et exogènes – pour caractériser l'environnement du site. Les deux sont liés : on ne peut pas reconvertis une friche sans faire le lien avec sa localisation et tenir compte de son contexte en termes de politiques publiques, d'environnement, d'attractivité, de risque... Nous travaillons donc à une « structuration de la *data* » pour disposer d'outils adaptés, avec une démarche de « *bottom up - top down* ».

Cela signifie que le meilleur lieu pour construire l'information est local. Pour avoir piloté, en lien avec le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), la constitution de fichiers Basias, je peux souligner que le contact du terrain est fondamental, avant de « rabouter » les informations avec les données nationales. Le niveau territorial est déterminant car c'est là que les données vont servir le plus directement, avec la plus grande efficacité. Ensuite, il faut bien entendu pouvoir comparer ces données et les assembler : le niveau régional est ici important pour donner du sens à ces informations afin de mieux documenter les politiques régionales articulées avec le niveau national et européen. Le récolement au niveau national doit enfin permettre de rencontrer les grandes stratégies que l'État peut porter dans ce domaine.

Je tiens beaucoup à ce lien entre le local et le national et, pour le fortifier, nous avons besoin de référentiels partagés. Tel est le sens de notre travail et nous avons transmis au ministère concerné le référentiel que nous avons construit. Nous sommes aujourd'hui au milieu du gué. Nous envisageons, avec l'AMF, de poursuivre la mise en réseau des informations sur les friches.

Ces inventaires doivent structurer une connaissance de base, sans leur demander l'intégralité des opérations conduites sur les friches, d'autant que, selon le projet dont on est porteur, le besoin d'information est différent. Il faut donc bien distinguer une couche infrastructurelle de données qu'il faut homogénéiser au niveau national, et l'autre sujet qui s'ouvre quand on rentre dans une phase opérationnelle : celle-ci doit alors s'appuyer sur la documentation utilisée par le propriétaire, le porteur de projet. Il faut donc résister à la tentation de vouloir tout savoir sur les friches, ce qui aboutit à des blocages faute de moyens et d'ingénierie suffisants.

Il est donc important qu'une telle démarche d'inventaire ne doit pas être octroyée par l'État – par exemple sous forme d'un logiciel devant être téléchargé par les collectivités – mais qu'elle puisse, dans un schéma « *bottom up* », s'appuyer sur les remontées de terrain.

Les revendications en termes de financement d'ingénierie et de projets doivent pouvoir être exprimées. Le Lifti est attentif au processus de financement complet de la chaîne du recyclage, depuis sa conception jusqu'aux actions opérationnelles portées par le public ou le privé. Il faut ici voir précisément qui doit apporter sa contribution et à quel moment, sans se contenter de la mobilisation des fonds européens, du financement des travaux, des possibilités de défiscalisation pour le propriétaire... Nous souhaitons donc stimuler une approche globale à partir d'une connaissance active, intelligente – c'est la base de tout projet efficace – et rattachée à des démarches de suivi et d'évaluation des politiques publiques. Pour savoir où on va, il faut connaître plus précisément les gisements de friches ainsi que les projets de réhabilitation, tout en mettant en place des outils de conception et de suivi, en développant des démarches itératives pour opérer les ajustements nécessaires.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Je vous remercie pour cet exposé liminaire.

Tout d'abord, pensez-vous que les documents d'urbanisme et de planification urbaine tiennent suffisamment compte de la qualité des sols ? Les informations disponibles sur les bases de données Basol et Basias et dans les secteurs d'information sur les sols ou les outils de diagnostic des sols sont-ils suffisamment mobilisés par l'ensemble des acteurs, qu'il s'agisse des promoteurs et aménageurs ou des collectivités territoriales, avant d'entreprendre tout projet d'aménagement ? Par ailleurs, quelle évaluation faites-vous du dispositif du tiers demandeur introduit par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) : cet instrument, censé favoriser la mise en œuvre de travaux de dépollution pour la reconversion de sites pollués, a-t-il fait la preuve de son efficacité ? Identifiez-vous des faiblesses et des voies d'amélioration pour permettre sa montée en puissance ?

En particulier, le dispositif du tiers demandeur suppose que celui-ci apporte des garanties financières à l'État. Si cela peut sembler pertinent pour des sociétés privées de réaménagement, le mécanisme des garanties financières semble plus difficile à mettre en œuvre pour des collectivités territoriales ou des établissements publics fonciers locaux qui sont soumis à la comptabilité publique. Pensez-vous qu'il faille simplifier ce mécanisme de garanties financières pour des personnes publiques qui souhaiteraient se positionner comme tiers demandeur pour la réhabilitation de friches ?

Enfin, que pensez-vous des transactions d'anciens terrains industriels qui ont conduit des collectivités ou exploitants à céder à des sociétés de réaménagement des friches pour un euro symbolique, à charge pour ces sociétés de réaliser les travaux de dépollution : comment peut-on s'assurer que les projets de réaménagement entrepris dans ce cadre s'inscriront bien dans une démarche d'aménagement durable ? J'ajoute que, dans ce domaine, l'information des citoyens et la concertation avec ceux-ci me semblent essentiels. Or vous nous avez alertés, dans les documents que vous nous avez transmis, sur l'aspect anxiogène de certaines études de risques : quelles solutions préconisez-vous pour diffuser l'information aux citoyens de façon pédagogique ? Mon attention a également été attirée sur le fait que vous considérez la loi ALUR comme la première étape de la construction d'un droit du sol : quelles sont, à votre avis, les étapes suivantes ?

M. Marc Kaszynski. – S'agissant du dispositif du tiers demandeur, je précise avoir contribué à l'élaboration – ou à la promotion, à travers nos opérations de terrain – de l'article 173 de la loi ALUR. Le fait d'inscrire des informations sur les sols pollués dans les pièces annexes des documents d'urbanisme a été une grande avancée pour réarticuler le code de l'environnement, dans son volet gestion des installations classées, et le droit de l'urbanisme décentralisé auprès des collectivités territoriales. Le sujet vient juste de démarrer. Dans ces périmètres pollués où un aménageur souhaite intervenir, une procédure s'applique pour le suivi conforme de son projet mais dans les autres zones, nous n'en sommes pas encore là. Nous avons donc franchi une première étape liée à l'évolution des esprits. C'est un mécanisme presque culturel qu'il faut insuffler lorsqu'on intervient dans des espaces urbains qui ont été pollués et comportent divers risques pour la santé et l'environnement. Nous sommes en train de prendre conscience de ces phénomènes et cela concerne aussi bien les élus locaux et les populations que les façons de travailler avec les services de l'État.

Il faut aussi introduire une culture de la démarche de projet – qui va au-delà de l'approche purement réglementaire – pour venir en aide au porteur de projet : j'ai vécu sur le terrain des réussites qui reposent sur une adhésion générale à un projet. La clef de la réussite réside encore plus dans la pratique des acteurs publics et privés que dans la modification des documents d'urbanisme. N'oublions pas également l'importance de l'implication du

propriétaire. Depuis 1968, la problématique de l'urbanisme reposait un peu sur la tendance à « sortir le propriétaire » : il fallait empêcher le propriétaire – d'un terrain le plus souvent agricole – de capter la plus-value résultant du changement d'usage pour faciliter le financement d'infrastructures dans les opérations d'aménagement. Aujourd'hui le problème se pose différemment : nous sommes en présence de biens complexes et on prend des risques en expropriant des friches car on ne connaît pas bien leurs caractéristiques. Il est dès lors nécessaire de partager les données avec le propriétaire dès le départ de l'opération tout en l'associant à la construction de l'information la mieux adaptée. Je me situe donc ici sur le plan des pratiques plus que de la réglementation.

S'agissant du dispositif du tiers demandeur, il se trouve que je préside également le groupe de travail « sites et sols pollués » du conseil supérieur de la prévention des risques technologiques dont la dernière réunion a eu lieu le 4 juin 2019. Nous avons à cette occasion demandé à l'administration de nous informer sur l'avancement des dossiers relevant de ce dispositif. Bien entendu, certains dossiers font l'objet de négociations et leur contenu ne peut pas être dévoilé mais il faudrait progresser dans la diffusion des informations, au-delà de l'arrêté préfectoral qui désigne le tiers demandeur. On pourrait imaginer que le ministère concerné informe sur les opérations en cours pour qu'on puisse juger de leur état d'avancement.

J'estime que ces démarches sont prometteuses car elles sont utilisées par les industriels pour gérer entre eux des transferts d'usage ou des reprises de sites, grâce au cadre juridique du tiers demandeur qui est plus solide qu'auparavant. Ce mécanisme va donc dans le sens d'une clarification des responsabilités. Il est important de bien noter, pour le preneur – tiers demandeur que sa responsabilité n'est engagée que sur la partie du projet qu'il porte et qu'il va gérer : ce point n'est pas encore suffisamment bien connu par des preneurs qui pensent souvent à tort être concernés par l'ensemble des dispositifs ICPE qui s'appliquent à l'ancien détenteur-exploitant. Or l'ancien exploitant reste redevable vis-à-vis de l'administration des obligations concernant les biens non transférés. Il y a donc là plus de pédagogie à mettre en œuvre.

Nous souhaitons une montée en régime du dispositif du tiers demandeur et, à ma connaissance, des dossiers importants sont en cours de préparation, ce qui permettra aux détenteurs industriels de multiples sites de réfléchir afin de se positionner avec une attitude proactive. J'ajoute que les premières opérations auxquelles on peut penser sont celles qui portent sur des opérations immobilières rentables, mais les projets peuvent également porter sur du foncier destiné à accueillir de la biodiversité, des centrales photovoltaïques...

S'agissant des garanties financières, j'avais noté que, pour les EPF d'État, la garantie n'est pas exigée mais il faut une démarche spécifique de la tutelle permettant aux EPF de s'engager comme tiers demandeur pour des opérations dont je rappelle qu'ils n'interviennent pas en tant qu'aménageurs. La difficulté est donc que l'engagement ne porte que sur une seule phase de l'opération de reconquête des friches que l'on appelle le pré ou proto-aménagement, avant la cession à un aménageur ou à un promoteur. L'EPF doit se contenter d'une remise en état et d'une préfiguration du site qui facilite l'aménagement mais il n'a pas la charge de ce dernier. Il faut donc adapter le cahier des charges dans ce cas précis et prévoir également comment de dossier géré par l'EPF peut être transféré vers l'aménageur : il y a donc une chaîne entre l'aménageur privé et public.

Nous signalons par ailleurs que la procédure devrait pouvoir s'appliquer non seulement après la déclaration de cessation d'activité mais aussi avant, pour pouvoir engager des démarches en mode projet : une telle adaptation doit être possible sans grande difficulté.

De plus, ce que je viens d'indiquer pour les EPF doit pouvoir s'appliquer également aux collectivités locales et à leurs opérateurs publics ou privés mandatés par ces collectivités. Dans ce dernier cas, un examen juridique plus poussé me paraît utile.

En ce qui concerne les cessions à l'euro symbolique, j'ai fait figurer dans le dossier un schéma qui explique comment, à partir d'un bien immobilier qui se dégrade, on peut aboutir à quatre cas de figure selon que le marché est porteur ou pas et selon que le site nécessite un niveau de travaux important ou pas. Il est possible de réaliser des travaux, y compris dans des zones en décroissance immobilière, si le coût de ces travaux est compatible avec la charge foncière de l'opération. Inversement, en zone tendue, on peut se retrouver dans des situations de blocages si le niveau de dépollution atteint des montants excessifs. Par conséquent, dans les cas de cession à l'euro symbolique, il est difficile de savoir *a priori* qui va bénéficier d'une « bonne affaire ». Il faut que les expertises préalables aux cessions soient les plus documentées possibles avec des règles de retour à bonne fortune que la société nationale des chemins de fer (SNCF) pratique assez bien en prévoyant un réexamen du prix en cas d'évolution du marché. Ce qui importe le plus est de mettre en place un mécanisme calcul à rebours pour déterminer si l'économie du projet nécessite ou pas l'aide apportée par un prix de cession fixé à un niveau faible ou à l'euro symbolique. Tout ceci renvoie à la nécessité d'une approche non pas spéculative mais portant sur la valeur économique du projet.

Enfin, votre question qui porte sur l'information des citoyens renvoie à mon propos précédent sur l'acculturation. Il faut construire le dialogue entre les acteurs mais je fais observer que l'on n'a pas exigé explicitement de mettre les secteurs d'information sur les sols (SIS) en annexe des documents d'urbanisme : on n'a pas osé l'écrire, ce qui témoigne d'une intention de procéder étape par étape. L'information doit ainsi être liée à une stratégie d'acculturation. Sur des projets précis, il faut sans doute « mettre les informations sur la table » en particulier pour favoriser le dialogue entre les associations et les diverses parties prenantes.

En tout état de cause, je distingue bien l'information générale, nécessaire pour construire des politiques publiques, et l'information liée à la démarche relative à un projet spécifique.

M. Laurent Lafon, président. – En suivant votre raisonnement qui consiste à procéder par étapes, une définition légale des terres polluées et un nouveau droit des sols vous paraissent-ils nécessaires ?

M. Marc Kaszynski. – En prenant comme référence la base Basias, il y a souvent des percolations entre les termes de sols pollués et de friches industrielles. Un ancien site industriel peut ne pas être un site pollué et, inversement, un sol pollué n'est pas nécessairement une ancienne friche industrielle, par exemple si la pollution résulte de bombardements pendant la seconde guerre mondiale.

L'enjeu essentiel, à mon avis, reste celui du renouvellement urbain. Il reste très difficile de définir juridiquement une friche et j'indique que le traitement des friches industrielles est différent de celui des friches commerciales. L'important est de garder à

l'esprit que le facteur commun à tous ces sites est l'obsolescence de leur usage et l'intérêt à les recycler. Je vois donc mal la création d'une catégorie juridique consacrée aux friches.

En revanche, il faut certainement progresser dans le rapprochement entre le mot « sol » – utilisé dans les débats sur la biodiversité ou en agriculture – et le « foncier », lequel relève de la sphère de l'urbanisme. L'enjeu est de réarticuler dans un droit du sol la question du foncier appréhendé comme une notion juridique et socio-économique avec l'approche sur la qualité des sols. On peut imaginer que les documents d'urbanisme puissent évoluer en contenant plusieurs strates d'informations sur la qualité des sols en partageant ces indications comme c'est le cas pour l'exposition aux risques. Je perçois plus une démarche progressive et une acculturation permettant à terme, quand on dépose une demande de permis de construire, de consulter un catalogue d'informations incluant des données sur la qualité des sols.

M. Laurent Lafon, président. – D'après votre expérience, les travaux de dépollution sont-ils systématiquement conduits en fonction de l'usage projeté du site et ne faudrait-il pas, à l'inverse, envisager l'usage du site en fonction du niveau de pollution et des techniques de dépollution disponibles ?

M. Marc Kaszynski. – Voilà un sujet essentiel. La démarche nationale délivre le message suivant : on ne peut accepter un usage sur un site que si les traitements de dépollution aboutissent à un niveau de risque acceptable pour cet usage spécifique. Il faut donc adapter le site au projet mais aujourd'hui on recherche également une adaptation du projet à l'état du site.

Ici encore, intervient un aspect culturel. En zone urbaine, on a souvent envisagé des gestes de composition urbaine en vérifiant seulement dans un second temps la compatibilité de l'état des sols avec le projet. De deux choses l'une : si le projet est remarquable, il faut dépolluer en conséquence ou alors on s'efforce de tenir compte des contraintes de pollution. Ce processus itératif est en train de se construire : la culture de construction en site urbain commence à intégrer dès la phase initiale l'état des sols et les enjeux de dépollution, ce qui renvoie au calcul économique. Les situations sont variables et les EPF peuvent ici jouer un rôle de « sas » : avant de s'engager dans des reconfigurations urbaines, ces établissements peuvent faire valoir les difficultés de financement de la dépollution.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Vous avez surtout évoqué les pollutions en milieu urbain. N'oublions pas les pollutions en milieu naturel, comme dans mon département qui subit les difficultés consécutives à une exploitation minière, avec des jeunes couples qui ont acquis des biens sans qu'apparaissent dans la documentation fournie par le notaire les risques de pollution. Nous avons des collines de déchets recouvertes par la nature – parfois elle-même toxique – avec de beaux paysages, mais en cas d'inondation les pollutions réapparaissent. Alors que l'acquisition d'un bien immobilier s'accompagne d'exigences de nombreux diagnostics portant sur le plomb, l'amiante ou autres, rien n'est demandé pour le type de pollution que j'évoque ici.

Au-delà de la question des friches urbaines, je voudrais recueillir votre sentiment sur la situation actuelle : compte tenu de l'importance des questions environnementales et du désir de qualité de vie des populations, on a travaillé sur la pollution de l'eau et de l'air mais pas sur la pollution des sols. Tout se passe comme si on voulait éviter cette dernière question mais, à mon avis, on ne pourra plus éviter longtemps d'avoir à clarifier les données sur la pollution des sols avec une cartographie précise portée à la connaissance des citoyens. Certes,

la pollution existe partout mais, à un moment donné, il faut vaincre certaines peurs ainsi que certains blocages et combler les vides en termes d'information des citoyens. Je souhaitais vous faire réagir sur ce point. Il subsiste aujourd'hui un déséquilibre ; or les citoyens doivent pouvoir aujourd'hui vivre partout sur notre territoire dans une situation égale vis-à-vis du risque.

M. Marc Kaszynski. – Je partage totalement votre position quant au devoir d'information environnemental et sur la qualité des sols. Nous avons d'ailleurs préconisé l' « *open data* du foncier » pour permettre une meilleure connaissance des marchés. Le site minier que vous évoquez doit figurer dans des répertoires consultables. Je rappelle que sur les sites miniers du Nord-Pas-de-Calais, les charbonnages de France avaient l'obligation, dans le cadre de la fermeture des concessions, de réaliser des travaux et de faire figurer des informations sur les secteurs pollués. Il n'y a pas eu le même réflexe sur les territoires ruraux où la présence industrielle était moins forte et où la nature a repris ses droits. Je vous rejoins donc sur la nécessité de construire une information sur l'anthropisation des sites pour permettre aux usagers de se positionner de manière éclairée lorsqu'ils achètent un bien car il y a eu trop de cas de découvertes tardives de pollution.

Je signale à ce sujet qu'on est en train de passer de l'inventaire de listes de sites à la géolocalisation des sites. L'administration évoque à présent Casias, c'est-à-dire un fichier géo-référencé, dans le prolongement des bases Basias et Basol et on pourrait adosser Casias aux documents d'urbanisme. Dans certaines agglomérations, des travaux sont conduits en liaison avec le BRGM pour construire des inventaires historiques urbains détaillés ; certes, les données datent parfois d'une époque éloignée et peuvent ne plus correspondre à la situation actuelle.

Techniquement, ces inventaires sont réalisables ; encore faut-il avoir la volonté de les mettre à disposition des collectivités. Nos efforts pour cartographier les friches vont exactement dans ce sens.

M. Laurent Lafon, président. – Nous vous remercions pour cet échange et les réponses écrites que vous nous avez transmises.

M. Marc Kaszynski. – Sachez que nous sommes, à tout moment, prêts à partager notre expérience technique et financière avec vos territoires.

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 17 h 45.

Audition de Mme Laura Verdier, consultante en gestion des sites et sols pollués, fondatrice de LVR Consulting (en téléconférence)

M. Laurent Lafon, président. - Nous poursuivons nos travaux par l'audition de Mme Laura Verdier, consultante en gestion des sols pollués, fondatrice de LVR Consulting. Votre audition sera l'occasion que vous nous présentiez votre expérience en matière de gestion des sites et sols pollués et les enjeux de cette thématique.

En particulier, quel regard portez-vous sur la chaîne des responsabilités dans la prévention et la gestion des risques sanitaires et écologiques de l'exploitation passée d'un site industriel ou minier ? De votre point de vue, la réglementation vous semble-t-elle suffisante, ou existe-t-il des angles morts et des insuffisances qu'il conviendrait de combler ?

En matière de réhabilitation des friches, quelle évaluation faites-vous du cadre juridique applicable ? Estimez-vous qu'il existe par exemple des « trous dans la raquette », notamment pour les friches qui n'ont pas relevé du statut d'ICPE ?

Avant de vous laisser la parole pour une intervention liminaire de huit à dix minutes, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, lever la main droite et dites : « *Je le jure* ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Laura Verdier prête serment.

Mme Laura Verdier, consultante en gestion des sites et sols pollués, fondatrice de LVR Consulting. – Je vais rapidement présenter mes activités. Je suis ingénierie formée dans les sciences de la terre. J'ai commencé à exercer mes fonctions dans un bureau d'études certifié en matière de sites et sols pollués, puis dans un grand cabinet de conseil. J'ai fondé en 2009 mon entreprise pour mener des activités de conseil en environnement. Mes clients sont aussi bien des industriels que les pouvoirs publics, ce qui reflète l'étendue de mes missions : en tant qu'ingénierie, je traite de sujets techniques tels que la pollution des eaux, des sols ou les déchets, mais j'ai également une approche plus large sur les sujets de développement durable des grands groupes ou sur la ville durable.

En matière de sites et sols pollués, mon rôle est généralement l'assistance à la maîtrise d'ouvrage et le pilotage de la gestion des sols pollués. À ce titre, nous élaborons des stratégies de gestion ; nous lançons des appels d'offres envers les bureaux d'études et de dépollution pour mener à bien la dépollution des sites ; nous suivons les travaux et études ; et nous participons à la rédaction des clauses dans les baux et contrats. J'élabore donc des politiques de dépollution pour nos clients. Nous effectuons des missions de long-terme, mais aussi de la gestion de crise, *via* des réunions de conciliation, de concertation publique et *via* des approches de prévention de crise.

En tant que consultante sur les thématiques environnementales, je dois faire le pont entre les acteurs publics et privés, les attentes des citoyens et riverains, et les actions des professionnels que sont les bureaux d'études et de dépollution.

Au vu de mon expérience des sites et sols pollués et des missions que je vous ai présentées, je souhaite porter à votre attention trois points particuliers.

Le premier est l'information du public. Nous vivons actuellement une crise de confiance envers les élus et envers les scientifiques. Il y a une attente très forte de la part de toutes les parties prenantes pour que les thématiques environnementales soient clairement explicitées. En matière de sites et sols pollués, les bases sont incomplètes, difficilement lisibles pour le grand public sans compétence techniques. Les discours sont parfois complexes. Collectivement, il faut arriver à un discours plus pédagogique et plus clair.

Le second est la question de la loi. Les sols sont aujourd’hui le dernier milieu qui n’est pas réellement protégé par le code de l’environnement en France. L’eau ou les déchets font l’objet de plusieurs centaines d’articles législatifs. Pour les sols, il existe en 2020 seulement trois articles de loi et six articles réglementaires, tous relatifs aux secteurs d’information sur les sols (SIS). Le cadre légal est donc quasi-inexistant, ce qui implique que même les acteurs de bonne volonté tels que les propriétaires fonciers qui souhaitent développer leurs territoires ne savent pas où ils vont en raison de ce vide juridique. Il faut leur fournir une base solide et stable pour travailler. Le point central selon moi est l’absence d’obligation de déclaration en cas de découverte de pollution des sols. Par exemple, un promoteur qui découvrirait une pollution dans le cadre de travaux de construction sera chargé de gérer correctement cette pollution, mais rien ne l’obligerait à la déclarer aux autorités publiques. Il en va de même qu’il s’agisse d’un promoteur, d’un particulier ou d’un industriel. Une obligation existe uniquement au moment de la cessation d’activité d’une installation classée pour la protection de l’environnement (ICPE), les exploitants devant déclarer tout incident ou accident. Ces zones d’ombre créent une instabilité.

Le dernier porte sur les moyens humains et matériels à disposition des acteurs publics, en particulier les inspecteurs des directions régionales de l’environnement, de l’aménagement et du logement (Dreal). Même avec un cadre réglementaire idéal, même avec une population intéressée et informée, il faut donner aux acteurs publics les moyens de travailler. Les inspecteurs des Dreal sont en sous-effectifs, alors qu’ils sont pourtant les « juges de paix » des sites et sols pollués. Bien sûr, il existe un mécanisme de certification des bureaux, mais celle-ci touche au format, à la méthode, à la manière de travailler. Elle ne vérifie pas le contenu des rapports et leur conformité à la législation ou aux bonnes pratiques. L’échange entre les inspecteurs, les industriels, les bureaux, les collectivités est fondamental ; or, du fait du manque d’effectif actuel et de leur concentration sur les IPCE, le dialogue ne fonctionne pas assez bien et l’Etat manque aujourd’hui de répondant.

Mme Muriel Jourda, rapportrice. – Merci de nous avoir exposé ces éléments de façon très claire.

Nous avons déjà beaucoup évoqué, lors de nos auditions, le dispositif du tiers demandeur qui a été présenté, lors du vote de la loi pour l’accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), comme un bon instrument pour favoriser la mise en œuvre de travaux de dépollution pour la reconversion de sites pollués. En votre expérience multifactorielle, quel bilan faites-vous de ce dispositif ? Identifiez-vous des faiblesses et des voies d’amélioration pour permettre sa montée en puissance ?

Quels sont selon vous les principaux motifs qui pourraient expliquer qu’un exploitant ou un propriétaire renonce à la dépollution d’un site ? Pensez-vous que ce soit essentiellement le coût des travaux de dépollution qui conduise l’exploitant à s’en tenir à une simple mise en sécurité d’un site pollué ?

Quel regard portez-vous sur la périodicité et inspections et contrôles périodiques des ICPE : faut-il la renforcer pour certaines catégories d’ICPE, notamment les installations soumises à déclaration ? Quels seraient, selon vous, les moyens de renforcer le suivi plus régulier de la problématique de la pollution des sols par les industriels, au-delà de la seule question des déchets et des eaux souterraines ?

Quelle évaluation faites-vous de la qualité de l’information disponible sur les sols pollués, et notamment des bases de données Basol et Basias, ainsi que des secteurs

d'information des sols, dont nous avons du mal à estimer la pertinence et le rôle dans le dispositif actuel ? Pensez-vous que ces données soient suffisamment réactualisées ? Quelles seraient, selon vous, les pistes à envisager afin d'améliorer le recensement des sites pollués ? Les cartographies nous paraissent insuffisantes et peu évolutives.

Dans quelle mesure l'évolution de la législation minière, industrielle ou environnementale a-t-elle permis de renforcer la responsabilité des exploitants en matière de prévention des pollutions des sols et de réparation des dommages causés ?

Enfin, quelles seraient vos propositions vis-à-vis des friches gelées ? Comment résoudre ce type de situations de blocage ou d'abandon ?

Mme Laura Verdier. – Concernant la qualité de l'information disponible dans les bases, il faut tout d'abord comprendre que Basias n'est pas une base qui recense les sites pollués en France, mais les activités industrielles ou de services potentiellement polluantes qui ont eu cours sur le territoire français. Cette base est donc un outil intéressant, mais ce n'est pas une base de recensement des sites et sols pollués. Très utilisée par les bureaux d'études, elle n'est pas exhaustive car le travail est monumental et ne sera pas achevé avant de nombreuses années.

La seule vraie base de données de pollution des sites et sols est Basol. Sa qualité tient à ce qu'elle est complétée par les inspecteurs des Dreal, qui sont sachants en la matière. Mais l'information qu'elle contient est très littéraire et très technique. Il faudrait travailler sur un affichage plus visuel et sur une traduction sous forme de cartographie. Un tel exercice de carte en « code couleur » est par exemple demandé aux bureaux d'études dans le cadre de leurs rapports : cela devrait avoir cours au niveau de Basol également. Par ailleurs, il existe un biais qui tient à ce que les inspecteurs de la Dreal ne sont sollicités que sur des sites ICPE, et, de surcroît, sur des sites en fin d'activité. Les sites en cours de fonctionnement ne sont donc pas concernés, sauf si l'administration s'en est saisie : beaucoup de sites en zones urbaines ne figurent pas sur Basol. Cette base qui est donc à la fois très technique et non exhaustive n'est pas idéale du point de vue de l'information du public. Je travaille entre autres à former les notaires sur les sites et sols pollués : je constate souvent qu'ils ont connaissance de nombreux sites et sols pollués qui ne sont pas listés sur Basol. C'est là un problème en termes de confiance. À Marseille par exemple, seulement 40 sites sont référencés sur Basol : c'est irréel, les sites sont bien plus nombreux.

Les SIS me paraissent extrêmement importants car ils intègrent la thématique des sites et sols pollués aux documents d'urbanisme. Auparavant, chacun devait chercher et retrouver l'information par d'autres moyens tels que les bases... Ils figurent aujourd'hui sur les documents d'urbanisme eux-mêmes. Je relève toutefois un problème : les inspecteurs des Dreal ont complété ces SIS après consultation des propriétaires et des collectivités. À nouveau, on constate une « perte en ligne » : toujours à Marseille, seuls vingt sites sont listés dans les SIS, contre quarante dans Basol. Avec une telle perte de données, l'information devient si incomplète qu'elle pourrait être perçue par les populations comme un manque de sérieux, alors qu'elle reflète en réalité un manque d'information de l'administration.

La réglementation minière est en train d'être mise à jour, notamment sur son volet environnemental. Je ne suis pas en mesure de vous dire ce qui figurera dans ce texte de loi.

Au niveau du code de l'environnement, comme je l'ai mentionné, il n'existe que trois articles législatifs et six articles réglementaires relatifs aux sols pollués. On ne retrouve

ces problématiques que dans la législation relative aux ICPE. Il n'y a aujourd'hui pas de définition des sols, ni de l'usage, alors que cette notion fonde pourtant la pratique de la gestion des sites et sols pollués. La réhabilitation n'est pas non plus définie. Nous devons donc rentrer dans ces débats au niveau des clauses et des contrats, ce qui génère beaucoup de contentieux : quel site, à quel endroit, quel type de pollution, quel sera l'usage... Nous nous dirigeons aujourd'hui vers un « droit mou » jurisprudentiel, sauf si un texte intervient pour mettre en place un « droit dur ».

Un autre sujet n'est pas traité par la réglementation : c'est celui du guide méthodologique national de gestion des sites et sols pollués. Il a été remodelé en 2007 et remis à jour en 2017. Il fonde tous nos travaux, nous suivons tous sa doctrine car c'est la seule que nous ayons, mais il n'a aucune valeur légale et n'est pas opposable à ceux qui ne le suivraient pas – y compris à ceux qui n'en sont pas informés. Ainsi, lors d'une formation, l'une des personnes m'a un jour transmis un rapport de bureau d'études qui ne suivait en aucune façon la méthodologie nationale... Aujourd'hui, la gestion des sites et sols pollués n'est régie que par de simples bonnes pratiques.

L'autre point fondamental, je l'ai dit, est l'absence d'obligation de déclaration de découverte de pollutions. Tant qu'il n'y aura pas de telle obligation, il n'y aura pas non plus d'information dans les bases, ni d'action de l'État ou des professionnels de la gestion des pollutions... Aujourd'hui, un industriel qui découvre une pollution peut parfaitement décider de gérer celle-ci en interne jusqu'à la fermeture du site plusieurs années après, tout cela sans intervention de l'administration. Sa seule responsabilité sera de ne pas atteindre à la santé des travailleurs et de ne pas laisser la pollution se répandre. Les inspecteurs de l'environnement devraient pouvoir agir comme garde-fous de ces pratiques.

Concernant les friches, là non plus, il n'en existe pas de définition. Généralement, il s'agit de terrains dont personne ne sait plus quoi faire et qui se retrouvent dans les mains des pouvoirs publics qui devront les gérer. Ces friches sont une problématique intéressante car elles s'inscrivent dans plusieurs politiques larges telles que la préservation de l'environnement ou la lutte contre l'étalement urbain. Un bon exemple de revitalisation de friches est celui de Lyon-Confluence, anciennement l'une des plus polluées de France. Cette expérience a permis aux acteurs français de la dépollution d'acquérir des compétences et de faire avancer la recherche et le développement. Cette opération a pu se faire car elle a bénéficié d'un coût élevé du foncier. Dans d'autres cas et dans d'autres zones, les prix ne seront pas suffisants pour « financer » la dépollution. Le nerf de la guerre est le financement de la dépollution.

Selon moi, il faut penser de manière innovante et ne pas se limiter aux seuls usages urbains, c'est-à-dire ne pas uniquement penser à la construction. Il existe des usages alternatifs, comme l'implantation d'installations photovoltaïques, à défaut de pouvoir construire de l'habitat sur ces terres. C'est une bonne option, mais elle est très longue à développer et ne pourra être mise en œuvre partout. Une autre option est de faire de ces sites des zones d'expérimentations pour les acteurs de la dépollution. En France, majoritairement, on agit par excavation, en déplaçant la pollution ; ou bien par confinement de la pollution sur site, ce qui interroge sur le long-terme. Il existe cependant beaucoup d'autres méthodes de dépollution, mais elles sont peu utilisées pour des raisons de coût mais aussi de maturité technique.

J'en viens à l'aspect international. Je travaille beaucoup avec les sociétés américaines. Les États-Unis ont créé une norme dénommée ASTM, qui encadre l'approche vis-à-vis des sols pollués. À vrai dire, cette norme a été créée en réponse à la complexité de la

norme européenne car l'Europe est bien avancée en la matière... Il ne faut donc pas nécessairement aller chercher hors de l'Europe pour trouver des pistes intéressantes, nous avons déjà des bonnes pratiques sur le sol européen. Mais nous avons un énorme problème : si nous avons une directive-cadre sur l'eau, qui est extrêmement importante, un projet de directive sur les sols patine depuis plus de dix ans !

Mme Muriel Jourda, rapportrice. – Effectivement, j'ai été alertée sur ce point par mes collègues de la commission des affaires européennes.

Mme Laura Verdier. – Nous sommes complètement à l'arrêt sur ce sujet, une reprise des travaux serait donc une très bonne nouvelle ! Précédemment, la France était force de proposition au niveau européen : par exemple, le régime des installations IPCE a été traduit par la directive européenne dite IED (*Integrated Emissions Directive*). Depuis plusieurs années toutefois, c'est plutôt l'Europe qui a pris les devants sur ces sujets : nous pensions que l'Union européenne allait prendre l'initiative également sur le sujet des sols, mais nous attendons toujours... Il faudrait que la France puisse jouer un rôle moteur sur cette thématique et créer un cadre juridique qui pourrait inspirer la législation européenne.

M. Laurent Lafon, président. -A quoi ce blocage au niveau européen est-il dû ?

Mme Laura Verdier. – Il me semble que plusieurs pays étaient à l'origine d'un blocage politique, y compris la France. Ce n'est désormais plus le cas depuis deux ou trois ans, mais ce changement de position de la France est assez récent.

M. Laurent Lafon, président. - Nous vous remercions pour la clarté de vos propos et des réponses écrites que vous nous avez fournies.

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 05.

Mardi 16 juin 2020

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La téléconférence est ouverte à 16 h 30.

Audition de M. Sidi Soilmi, directeur du projet « Bâti scolaire » du secrétariat général de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (en téléconférence)

M. Laurent Lafon, président. – Nous poursuivons nos travaux par l'audition, en téléconférence, de M. Sidi Soilmi, directeur du projet « Bâti scolaire » du secrétariat général de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Votre audition nous sera précieuse pour mieux comprendre la problématique des établissements scolaires construits sur des sols pollués.

Il semble qu'un croisement entre la base de données Basias et une liste d'établissements sensibles comme les établissements scolaires ait permis d'identifier environ

2 800 établissements bâties sur des sols potentiellement pollués. Les diagnostics des sols pour ces établissements auraient été lancés pour environ la moitié de ces établissements. Néanmoins, en raison du coût de la démarche, l'inventaire des établissements scolaires construits sur d'anciens sites pollués aurait été interrompu.

Pourriez-vous revenir sur l'état de cet inventaire et sur les moyens, notamment budgétaires, qui ont été déployés par l'État pour le réaliser ? Les crédits sont-ils désormais réunis pour l'achever ? Le ministère de l'éducation nationale prendra-t-il à sa charge les moyens nécessaires à la réalisation des diagnostics des sols ou les collectivités territoriales sont-elles appelées à les financer ? Quel en serait le calendrier ?

Avant de vous laisser la parole, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, lever la main droite et dites : « *Je le jure* ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Sidi Soilmi prête serment.

M. Sidi Soilmi, directeur du projet « Bâti scolaire » au secrétariat général de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse. – Le ministère de l'éducation nationale étant très fortement mobilisé sur la réouverture des écoles, nous n'avons pas pu vous transmettre à temps votre questionnaire, nous le ferons dans les jours qui viennent.

La cellule « Bâti scolaire » a été créée l'an passé avec quatre objectifs : améliorer la prise en compte des enjeux de santé, de sécurité et d'hygiène dans les bâtiments scolaires, en particulier les questions liées à l'amiante et aux pollutions en général; mieux prendre en compte les enjeux des bâtiments eux-mêmes, notamment les contraintes pesant sur les collectivités territoriales ; construire un référentiel des ressources à l'attention des acteurs sur la conduite de projet et les aménagements en matière d'hygiène, mais aussi d'évolution des pratiques éducatives et d'inclusion du numérique ; enfin, travailler sur l'accompagnement pour la transition écologique du patrimoine scolaire, et faire mieux le lien entre les infrastructures scolaires et le contenu pédagogique.

Les missions sur lesquelles nous travaillons relevant pour l'essentiel des collectivités territoriales, notre cellule entend offrir un service et accompagner les collectivités qui le souhaitent, et d'abord celles qui disposent de ressources limitées, économiques ou d'ingénierie. La cellule est rattachée au secrétariat général du ministère de l'éducation nationale, pour coordonner l'action des grandes directions de ce ministère, aussi bien que pour coopérer avec les ministères de la santé et de la transition écologique et solidaire.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Comment s'articulent les responsabilités de l'État et des collectivités territoriales envers les établissements scolaires bâties sur des sols pollués ? Les collectivités territoriales, gestionnaires de ces établissements, sont-elles également toujours propriétaires des terrains concernés et doivent-elles, dans ce cas, assumer le coût de la réalisation des diagnostics des sols ?

Lorsqu'un diagnostic conclut à une pollution des sols et à un risque sanitaire pour les élèves et les personnels de l'établissement, y a-t-il un protocole pour la mise en place de mesures de gestion du risque ? Un cadre a-t-il été défini par le ministère de l'éducation

nationale en lien avec le ministère de la santé pour accompagner les collectivités, ou bien chaque collectivité doit-elle déterminer seule, éventuellement en s'appuyant sur l'agence régionale de santé (ARS), des mesures à mettre en œuvre pour protéger les publics ?

Lorsqu'une pollution substantielle a été découverte dans le sol d'établissements scolaires avec un vrai risque d'exposition des publics, des études épidémiologiques ou un suivi sanitaire ont-ils été immédiatement mis en place pour les enfants concernés ?

En cas de pollution, quels sont les grands types de mesures de gestion du risque qui peuvent être mis en place pour protéger les élèves et les personnels ? Que faire, en particulier, en cas de pollution de l'air ?

Enfin, comment expliquez-vous que des établissements scolaires aient été construits sur des terrains dont la pollution n'a été découverte qu'*a posteriori* : avant de construire une école sur un site, un diagnostic des sols n'est-il pas obligatoire ? Si cette obligation n'existe pas, faut-il l'envisager ?

M. Sidi Soilmi. – L'articulation des responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales est organisée par le code de l'éducation : les opérations de construction, de rénovation et d'entretien des bâtiments scolaires relèvent des collectivités, qui sont le plus souvent propriétaires ; en cas de pollution des sols, l'État demeure responsable comme employeur vis-à-vis de ses personnels.

En cas de pollution avérée, y a-t-il un protocole ? C'est l'un de nos axes de travail. En bientôt un an, nous avons fait un premier diagnostic, rencontré le ministère de la santé pour identifier les réseaux territoriaux communs, avec l'objectif qu'un interlocuteur de l'éducation nationale soit clairement désigné pour accompagner les élus dans le dialogue avec l'ARS. Nous travaillons aussi avec le ministère de la transition écologique et solidaire, pour présenter aux collectivités territoriales les modes d'organisation – l'objectif étant de parvenir à une approche opérationnelle territorialisée, et de commencer par identifier les besoins de protocoles. Nous en sommes là, il nous faut poursuivre, ces protocoles sont tout à fait nécessaires.

Les mesures sanitaires à prendre en cas de pollution avérée relèvent du ministère de la santé et de l'ARS, le ministère de l'éducation nationale est ici en accompagnateur, notre enjeu est alors de bien informer les communautés pédagogiques.

Les établissements scolaires relevant de la catégorie des établissements recevant du public (ERP) sensible, ils ne sont pas censés être construits sur des emprises ni à proximité immédiates d'installations classées pour leur risque de pollution – et quand un terrain présente des pollutions connues, il y a nécessairement des études spécialisées, une analyse des risques, un plan de gestion des sols et d'aménagement du bâti. Ces règles se heurtent dans la réalité au caractère non exhaustif des bases de données. Le ministère de la transition écologique et solidaire a lancé en 2010 une campagne de recensement de tous les bâtiments scolaires, pour croiser ces informations avec la base de données Basias, inventaire historique de quelque 340 000 sites qui présentent des risques de pollution. Ce travail a permis d'établir que 2 039 établissements sont construits sur l'emprise ou à proximité immédiate d'une ancienne activité susceptible d'être polluante. Cette campagne a cependant pris fin en 2015, laissant de côté une partie de notre territoire, en particulier dans l'ex-région Rhône-Alpes et Paris.

Le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), mandaté par le ministère de la transition écologique et solidaire, a établi le diagnostic de la pollution des sols de quelque 1 400 écoles, collèges et lycées, publics et privés. Les établissements ont été répartis en trois catégories : la catégorie A, avec les établissements qui ne présentent aucun problème, soit le tiers de l'échantillon ; la catégorie B regroupe les établissements dont les aménagements actuels suffisent à protéger les personnes contre des pollutions – elle représente plus de la moitié de l'échantillon ; enfin, la catégorie C regroupe les établissements dont les diagnostics ont montré la présence de pollutions nécessitant des techniques de gestion, voire la mise en œuvre de mesures sanitaires, soit quelque 131 établissements, dont une partie relève de l'éducation nationale. Un travail a été réalisé ensuite avec les collectivités territoriales, pour effectuer les mesures prescrites, et reclasser en conséquence l'établissement dans la catégorie B : 9 établissements ont ainsi fait l'objet d'un reclassement après travaux, 15 sont en cours – nous avons mis en place une plateforme pour suivre la situation des autres établissements.

Nous en sommes donc là : les diagnostics ont été réalisés sur 1 400 établissements, mais, en 2015, la décision a été prise de ne pas aller plus loin dans la démarche.

Enfin, sur la qualité de l'air intérieur aux établissements scolaires, des mesures ont été identifiées, à réaliser par les collectivités territoriales, pour mieux identifier les situations problématiques.

M. Alain Duran. – La pollution décelée dans les établissements scolaires étant antérieure au transfert de compétence, l'État n'y est pas étranger et, en réalité, les collectivités territoriales gèrent un héritage. Au-delà de l'assistance et de l'accompagnement que vous nous décrivez, disposez-vous d'un budget pour aider dans la phase opérationnelle : votre ministère, ou d'autres, ont-ils prévu des financements fléchés ?

M. Sidi Soilmi. – La cellule « Bâti scolaire » n'a pas de budget d'investissement propre. Dans un premier temps, nous voulons donner de la visibilité à l'ensemble des collectivités territoriales sur les dispositifs d'accompagnement. Ensuite, nous entendons proposer des modalités financières plus importantes, en privilégiant deux axes : la transition écologique, les enjeux de santé et d'hygiène – ces propositions sont en cours de définition. Nous pensons mobiliser en particulier des moyens annoncés par la Commission européenne pour accompagner l'investissement public ; les discussions interministérielles sont en cours, le ministre en présentera les conclusions.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Envisagez-vous une sorte de plan Orsec (organisation de la réponse de sécurité civile) pour faire face à l'extrême urgence ? Quand des pollutions surviennent en particulier dans un contexte de risques naturels, on voit bien que les réunions avec les services de l'État ne sont pas très réactives : quand il faut attendre trois semaines pour des mesures de sauvegarde, ce n'est guère efficace – et la question simple se pose : qui est le pilote pour prendre les mesures urgentes dans les écoles polluées ? Quelle place pour la médecine scolaire ? Il y a des situations où, quand il faut protéger des enfants, les maires se trouvent désemparés : comment améliorer les choses ? Un plan Orsec permettrait-il de prioriser les actions entre acteurs ?

M. Sidi Soilmi. – Le protocole a vocation à mieux traiter les sujets dans le fond, mais aussi à gagner en efficacité, en particulier dans les situations d'urgence. Nous voulons mettre en valeur le tissu d'acteurs, pour que l'élu, le parent d'élève identifient leurs interlocuteurs, au bon niveau de compétence, cela améliorera le traitement de la situation. Quand une difficulté se produit dans une école, les parents d'élèves se tournent vers le maire et vers les équipes pédagogiques, lesquels doivent pouvoir compter sur un réseau structuré avant la crise, donc un réseau national qui va jusqu'à la circonscription locale, un réseau où s'échangent régulièrement des ressources et des retours d'expérience : cela améliorera la réactivité face aux difficultés.

M. Laurent Lafon, président. – Sur les 2 039 établissements identifiés comme susceptibles d'être pollués, 1 400 ont été diagnostiqués : les diagnostics sont-ils publics ? Sur les 131 établissements qui nécessitent un traitement, 9 ont été traités, 15 sont en cours de traitement : dans la plupart des cas, la situation serait donc inchangée ? Qu'en est-il précisément ? Ensuite, pourquoi le travail d'inventaire a-t-il été interrompu ? Est-ce pour des raisons seulement budgétaires ? On nous dit que des discussions seraient en cours pour terminer cet inventaire, sur quelque 600 établissements : est-ce le cas et dans quel calendrier ?

M. Sidi Soilmi. – Les synthèses des diagnostics du BRGM sont publiques, et consultables sur le site InfoTerre.

Le nombre d'établissements en catégorie C n'est pas à jour, car nous savons que des collectivités territoriales ont pris des mesures sans demander un reclassement. Nous avons mis en place une plateforme interne au ministère, pour un meilleur suivi et une meilleure visibilité. Il faut aller au bout de la démarche, investiguer sur ce qui s'est passé depuis le classement.

Pourquoi l'inventaire a-t-il été arrêté ? C'était une démarche portée par le ministère de la transition écologique et solidaire, elle a donné lieu à des discussions entre ministères. Le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse souhaite aller au bout, la discussion doit se poursuivre, je ne doute pas qu'elle prendra en compte le fruit de vos travaux.

M. Laurent Lafon, président. – La liste des produits identifiés comme polluants est-elle mise à jour ? Certains produits, nous dit-on, ne sont pas mesurés alors qu'ils pourraient être polluants : entendez-vous les inclure dans cette liste ?

M. Sidi Soilmi. – La liste est établie par la réglementation, de même que les seuils de pollution. Ce que les enquêtes montrent, c'est aussi que le confinement des espaces a une incidence sur la pollution, ce qui indique le besoin d'améliorer le renouvellement de l'air dans

les établissements. Sur la réglementation elle-même, c'est le ministère de la transition écologique et solidaire qui a la main.

M. Laurent Lafon, président. – Des discussions sont-elles en cours sur ces questions avec les autorités sanitaires, en particulier Santé publique France ?

M. Sidi Soilmi. – Pas à ma connaissance.

M. Laurent Lafon, président. – Travaillez-vous aussi avec les établissements d'enseignement supérieur ?

M. Sidi Soilmi. – Non, la mention « enseignement supérieur » dans mes fonctions tient au rattachement de la cellule au secrétariat général aux deux ministères, de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur. L'enseignement supérieur dispose d'une sous-direction de l'immobilier, je ne sais pas si elle travaille sur ces enjeux.

M. Laurent Lafon, président. – Merci pour vos réponses, nous attendons votre contribution écrite.

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 17 h 15.

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La téléconférence est ouverte à 17 h 45.

Table ronde sur la reconversion des friches industrielles en région lilloise (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 45.

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) (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 17 h 45.

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

Mercredi 17 juin 2020

- Présidence de M. Jean-Marie Mizzon, président -

La téléconférence est ouverte à 16 h 30

Table ronde des associations (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La téléconférence est close à 18 h 25.

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

Lundi 15 juin 2020

- Présidence de M. Jean-Jacques Lozach, président -

La visioconférence est ouverte à 14 h 30.

Audition de M. André Barbé, président de section à la 3^e chambre de la Cour des comptes, sur le rapport de la Cour des comptes : L'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général (2018) (en téléconférence)

M. Jean-Jacques Lozach, président. – La Cour des comptes s'est intéressée aux fédérations sportives avec une insertion au rapport public annuel de 2018, en livrant un constat assez sévère à bien des égards et en formulant des propositions très intéressantes. Dans cette étude, vous indiquez ainsi que les conventions d'objectifs et de performance « *sont standardisées, toutes fondées sur les mêmes principes et objectifs certes peu contestables mais très généraux, alors que les enjeux de développement sont très différents selon la taille et le nombre de pratiquants, l'aisance financière, les besoins en équipements et la nature des sports pratiqués* ».

L'insertion relevait toutefois une amélioration de la situation financière des fédérations sportives au cours des dix dernières années. Est-ce une affirmation que vous confirmeriez aujourd'hui ?

M. André Barbé, président de section à la 3^e chambre de la Cour des comptes. – Au-delà de l'insertion que vous avez citée, la Cour des comptes effectue également en moyenne deux contrôles ponctuels de fédérations sportives chaque année, ce qui nous donne l'occasion d'envisager l'économie du sport concerné.

Je souhaiterais insister sur deux aspects : la structure financière et la gouvernance des fédérations sportives.

Malgré la grande diversité des fédérations sportives en France, qui sont plus nombreuses qu'ailleurs, nous identifions trois éléments clés. Le premier tient à la capacité des fédérations à disposer de ressources propres stables fondées sur la pratique sportive amateur. Dans la mesure où les fédérations sportives sont des associations, elles devraient normalement vivre des contributions de leurs adhérents, à savoir la licence, or la réalité est plus complexe. La deuxième caractéristique tient à la capacité des fédérations à retirer des ressources économiques de la pratique de leur sport. Le troisième élément est plus structurel : il tient à la capacité d'une fédération sportive à maîtriser et à bénéficier des retombées des grandes manifestations et compétitions nationales, voire internationales. Ce sont ces évènements qui génèrent des revenus importants de billetterie, de partenariat et de droits d'image.

La capacité des fédérations sportives à activer ces trois types de ressources est très variable. Ainsi, pour les licences, certaines fédérations sportives ayant beaucoup de pratiquants ne parviennent pas à transformer ces pratiquants en licenciés. Deux exemples : la fédération française d'équitation qui a 600 000 licenciés pour 700 000 pratiquants non licenciés, et la fédération française d'athlétisme, qui ne réussit pas à tirer des recettes des

milliers de pratiquants de la course à pied. Au contraire, d'autres fédérations y parviennent : ainsi, la fédération française de voile exige qu'un pratiquant s'acquitte d'une licence pour pratiquer en club.

Pour certaines fédérations sportives, comme les fédérations françaises de football et de rugby, les ressources qu'elles retirent de leurs licenciés représentent une part infime de leurs ressources propres. En moyenne, les licences correspondent à 20 % des ressources des fédérations sportives en tendance baissière. La capacité à extraire des recettes tirées des licences est liée aussi à la mobilisation des structures territoriales : certaines fédérations sportives ont du mal à faire en sorte que leurs clubs, ligues, districts locaux fassent s'acquitter les pratiquants de la part fédérale des licences. C'est le cas de la fédération française de natation.

C'est pourtant un enjeu déterminant, car la licence assure un autofinancement sûr et stable d'une fédération, garantissant sa pérennité. À cet égard, la crise sanitaire a souligné la fragilité résultant d'une dépendance trop forte des finances fédérales aux manifestations nationales ou internationales.

Face à ce constat, quelles peuvent être les réponses ? Il est possible de jouer sur une pratique commerciale plus dynamique. Ainsi, dans le rapport récent que la Cour des comptes a consacré à la fédération française d'équitation, qui est confrontée à une érosion tendancielle du nombre de licenciés, nous avons recommandé de moduler leur politique commerciale en recourant à des licences temporaires ou à des licences pour jeunes cavaliers par exemple.

Ensuite, il est nécessaire que les fédérations sportives maîtrisent davantage les conditions d'organisation des compétitions pour que les pratiquants soient incités à prendre une licence pour y participer. C'est un des problèmes de la fédération française d'athlétisme : les marathons sont essentiellement organisés par des personnes privées, sans que la fédération n'ait réellement la maîtrise de ces évènements. C'est également vrai en matière d'équitation : certaines compétitions privées sont plus intéressantes financièrement pour les participants. La difficulté est de nature juridique : les fédérations sportives reçoivent une délégation de service public pour organiser les compétitions nationales et les équipes nationales. Elles ne disposent donc pas du monopole de l'organisation de toutes les compétitions concernant leur sport.

Il faut envisager d'autres recettes que toutes les fédérations sportives ne peuvent pas capter : il s'agit des recettes générées par les grandes manifestations sportives nationales ou internationales. Ces manifestations sont au cœur de la délégation confiée par l'État. Certaines fédérations sportives vont dépendre pour la quasi-totalité de leurs recettes de ces grandes manifestations – à travers les recettes de billetterie, de sponsoring, de parrainage, de droits d'image. Tels sont le cas des fédérations françaises de football et de rugby.

Il y a plusieurs limites à ce modèle.

La première, c'est la volatilité de ces recettes, comme en témoigne la crise du Covid. Il peut en outre y avoir de la concurrence entre les manifestations fédérales et celles qui ne le sont pas : il peut y avoir une attirance pour les compétitions qui ne sont pas fédérales.

Il y a une deuxième limite : un certain nombre de manifestations sportives demandent des équipements spécifiques, souvent de grande envergure et coûteux :

compétitions de football, de rugby, de tennis. Or ces infrastructures sont dans les mains des collectivités publiques et pour leur exploitation de concessionnaires. Un certain nombre de dirigeants fédéraux sont convaincus qu'il faut qu'ils maîtrisent ces équipements qui leur permettent d'organiser le calendrier des compétitions – pour ne pas être en conflit avec d'autres événements (culturels par exemple) – et les recettes dérivées (sponsoring, naming, loges VIP, etc.). Ce qui a expliqué le souhait de la fédération de rugby de créer son propre stade de rugby, ce qui motive aujourd'hui les projets des fédérations d'équitation ou de judo.

Or ces investissements exigent des capacités d'autofinancement importantes. Actuellement s'il existe une aisance financière de certaines fédérations, il ne faut pas se méprendre, c'est une aisance de trésorerie et non la possibilité, pour celles-ci, de porter de grands équipements. Quand la manifestation est très bien installée et que l'équipement existe depuis longtemps et est amorti (exemple : la fédération de tennis qui est propriétaire du stade de Roland Garros), il y a peu de difficultés. Mais quand les fédérations ne sont pas propriétaires de tels lieux et qu'elles veulent en créer, elles en ont rarement les moyens. C'est ce qu'il s'est passé pour la fédération française de rugby : l'investissement nécessaire pour créer un grand stade s'élevait à 600 millions d'euros tandis que la fédération ne pouvait mettre en autofinancement que 50 millions d'euros. Le modèle financier, fondé sur un endettement massif, était intenable.

Je vais faire un détour par deux points très importants.

Lors de l'euro 2016, que la Cour des comptes a contrôlé, il avait été prévu que les clubs de football puissent investir dans les stades pour devenir maîtres de leurs stades. Mais cela n'a été fait que dans un cas. Je citerai un autre exemple : le Stade de France. Il y a de nombreux contentieux entre le concessionnaire du stade et les deux grandes fédérations qui l'occupent – la fédération française de football et la fédération française de rugby – sur le partage du calendrier et des recettes du stade. Il y a eu un récent référendum de la Cour des comptes qui a recommandé que l'État se désengage et qu'il y ait deux gestionnaires principaux, en l'occurrence les fédérations françaises de football et de rugby.

Je voudrais finir les aspects financiers sur l'État et les collectivités territoriales.

Le budget des fédérations s'élève à 1,5 milliard d'euros. En 2019, les subventions de l'État versées aux fédérations s'élèvent à 82 millions d'euros dont 16 millions d'euros pour le sport pour tous et 55 millions d'euros pour le haut niveau, les 11 M€ restants allant à des actions de lutte contre les incivilités, de soutien à l'emploi et à la formation. L'État n'est donc qu'un financeur très minoritaire. La part de ces subventions dans le budget de certaines fédérations est très faible : elles représentent 0,4 % des recettes de la fédération de tennis, 0,5 % de celles de la fédération de football et 1 % de celles de la fédération de rugby. Peut-on encore penser qu'il y a un effet levier de l'action de l'État ? Ce constat nous a conduits à regarder du côté des collectivités territoriales qui participent beaucoup plus largement au financement et à dire qu'en fin de compte le « sport pour tous » devrait relever des collectivités territoriales tandis que l'État ne devrait s'intéresser qu'au haut niveau. Il n'est peut-être plus nécessaire d'avoir des conventions d'objectifs et de performance.

Ce sujet m'amène au thème de la gouvernance.

La gouvernance associative est lourde. Il y a souvent une comitologie très importante dans ces fédérations. Or être membre de ces comités donne un statut de cadre dirigeant fédéral. Par ailleurs, il y a une animation de la vie associative qui est parfois

critiquable. Les petits clubs, par rapport aux grands, sont-ils bien représentés ? Est-ce que les règles qui s'appliquent au conseil d'administration sont bien respectées ? En général, la Cour des comptes a toujours des remarques à faire sur ces sujets.

Il y a, enfin, le sujet très sensible de la durée des mandats. On trouve en réalité des situations très diverses : les successions, parfois nombreuses, du même mandat ; la succession, par la même personne, dans des mandats différents ; la succession de fonctions de fonctionnaire et d'élu (trésorier, directeur général, président). Il y a également des situations qui ne sont pas saines parce que, pendant plus de vingt ans, les fonctions financières sont exercées par un groupe de mêmes personnes (trésorier, directeur financier, commissaire aux comptes).

La Cour des comptes a fait un certain nombre de recommandations à ce sujet mais elle se heurte à la liberté associative. Une fois que la loi a fixé de grands cadres, il est très difficile d'être prescriptif. Il faut, dans la tension entre l'organisation de la gouvernance et la liberté associative, trouver un équilibre. Notre sentiment est toutefois que la loi pourrait prévoir plus de choses : elle pourrait prévoir une durée de mandats successifs limitée ou encore un nombre de mandats successifs limité. N'oublions pas que certaines fédérations ont eu un président pendant 5 ou 6 mandats successifs.

Ces observations conduisent à faire beaucoup de remarques sur la gouvernance financière. Quand les fédérations se trouvent dans cette situation-là, il y a plus de risques et il y a moins de repères. Dans la plupart de nos contrôles, nous notons l'absence de règlement financier ; les règles de gouvernance financière ne sont pas écrites. Il n'y a souvent pas non plus de règles sur les marchés. La Cour des comptes préconise donc de formaliser – de manière proportionnée – un règlement financier et de se rapprocher le plus possible du code des marchés.

Les fédérations ont refusé dans un premier temps, en remarquant que l'État leur apportait une part faible de leurs ressources et que cela ne justifiait pas d'appliquer le code des marchés. Une question similaire concernant la légitimité des contrôles de la Cour des comptes aurait pu également être soulevée, c'est pour cela que la Cour a pris soin de faire des avis de compétences qui ont rappelé que les fédérations étaient soumises à un contrôle direct de l'État, du fait de la délégation qu'elles recevaient de l'État. On peut rappeler également que les fédérations sont soumises au contrôle des inspections de l'État. De ce contrôle direct, ressort le principe selon lequel les fédérations peuvent être considérées comme des pouvoirs adjudicataires.

Un autre sujet concerne la gouvernance territoriale. Beaucoup de fédérations ne savent toujours pas ce qui se passe dans leur réseau. Les modalités de désignation des présidents de fédérations par des grands électeurs et non par des adhérents ne facilitent pas non plus le contrôle des structures pilotées par ces mêmes grands électeurs. Certaines fédérations versent des sommes à leur réseau qui ne font pas l'objet de retour quant à leur utilisation. *A contrario*, certaines structures ne font pas remonter la part fédérale sur leurs ressources.

Certaines fédérations ont instauré au contraire des modèles plus intégrés : la fédération française de football (FFF) a créé une obligation statutaire de remontée des comptes des ligues, des districts et des clubs. Notons cependant qu'il n'est pas possible d'établir des comptes consolidés car les structures locales ont statut associatif qui leur assure une indépendance. Il est toutefois possible de recourir à des comptes annexes pour rendre

compte de l'utilisation des fonds. Les fédérations ont besoin d'avoir une vue d'ensemble du fonctionnement financier de leur réseau.

Quant aux COP signés avec l'État, ces conventions s'apparentent davantage à des catalogues d'intention qu'à des instruments de pilotage conjoint.

Aussi il devrait être possible de s'appuyer sur la délégation accordée par l'État pour exiger l'élaboration de règles déontologiques et éthiques ainsi que des évolutions concernant la gouvernance et l'organisation financière. Quand l'État accorde une délégation aux fédérations de football et de rugby pour organiser les championnats, et que celles-ci subdélèguent leurs compétences à des ligues, on peut estimer que les recettes de ces compétitions qui se chiffrent à plusieurs centaines de millions d'euros découlent de la délégation accordée par l'État.

Enfin, dans l'attente d'une éventuelle réforme, les conseillers techniques sportifs (CTS) continuent d'être gérés par l'État : ils sont épargnés, alloués aux fédérations sur des bases historiques. Les fédérations les plus riches continuent d'être dotées de CTS, alors qu'elles auraient les moyens de se payer des cadres techniques. C'est une catégorie que l'on contrôle assez mal par ailleurs puisqu'elle est placée sous une double autorité, fonctionnelle de la fédération et hiérarchique de l'État à travers le directeur régional des sports. La Cour des comptes estime que les CTS devraient être ciblés sur le sport de haut niveau et alloués aux petites fédérations sportives qui ont peu de moyens.

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Je vous remercie, monsieur le conseiller, pour cette présentation très complète.

Je voudrais vous interroger sur les recettes des fédérations et plus particulièrement sur le recouvrement de la taxe dite « Buffet » basée sur les droits de retransmission télévisuelle et qui concerne surtout le football. Cette taxe n'est pas perçue dans le cadre de la retransmission de certains événements sportifs internationaux, comme ceux de la FIFA ou de l'UEFA, y compris lorsqu'ils sont organisés en France. Un calcul a été établi la perte enregistrée à 20 millions d'euros. Quelle est votre appréciation sur cette situation ?

M. André Barbé. – Lors du contrôle que la Cour a effectué auprès la société privée organisatrice de l'Euro 2016 en France, nous avons constaté que cette société a reversé 800 millions d'euros de recettes à l'UEFA dont elle était une émanation. Elle a versé par ailleurs 20 millions d'euros à la Fédération française de football, et la même somme aux collectivités locales qui accueillaient la manifestation. La taxe Buffet n'a pas été perçue à cette occasion !

En la matière, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il y avait une rupture du principe d'égalité. La Cour des comptes a recommandé, quant à elle, de prendre l'initiative d'une réflexion européenne et internationale pour développer les coopérations internationales portant sur les conditions d'accueil des grands événements sportifs notamment pour édicter des règles en matière fiscale à l'encontre de ces organisations *sui generis* que sont les fédérations sportives internationales.

En ce qui concerne la taxe Buffet, je me permets de soulever le sujet de son plafonnement qui induit que son produit ne va pas entièrement vers le monde du sport.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Monsieur le conseiller, vous nous avez dressé un tableau assez noir de la situation. Quelles sont les recommandations de la Cour des comptes pour apporter des améliorations dans la gestion de fédérations sportives ? Avez-vous pu obtenir des changements à la suite de vos contrôles ? Une réduction des coûts liés à la comitologie est-elle envisageable ? Enfin, une concentration de certaines fédérations est-elle possible ?

M. André Barbé. – Je voudrais modérer l'impression que mon propos a pu vous laisser Monsieur le rapporteur. Les défaillances ou les faiblesses que j'ai pointées dans les règles de gouvernance des fédérations sportives ne sont forcément des témoignages d'une mauvaise gestion ou d'un manque de probité.

Nous obtenons des changements souvent pendant les contrôles. C'est ainsi à la faveur d'un contrôle que le comité national olympique a décidé de se conformer au code des marchés. D'une manière générale, nos recommandations sont suivies qu'il s'agisse de la gouvernance associative, financière ou territoriale.

La Cour peut parfois être amenée à déférer devant la Cour de discipline budgétaire et financière des dirigeants, à saisir le parquet financier, à signaler dans le cadre de la gouvernance financière le cas de certains commissaires aux comptes au Haut conseil du Commissariat aux comptes.

Au sein des fédérations, la comitologie peut faire l'objet d'améliorations mais ce sujet relève au final de la liberté associative.

Au-delà, certains blocages ne sont pas le fait des fédérations. Ainsi, de l'avis général, les coûts des assemblées générales sont jugés exorbitants y compris par les fédérations. Mais la recherche d'un mode d'organisation différent et moins coûteux, par le recours à la visioconférence par exemple, fait l'objet d'un refus de la part du bureau des associations du ministère de l'intérieur.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Je vous remercie monsieur le conseiller pour cet exposé passionnant. Je souhaite tout d'abord modérer les propos de notre rapporteur quant aux associations de base qui seraient vent debout contre les fédérations. Nos expériences d'élu local nous permettent de juger des difficultés à obtenir les comptes des associations que nous finançons, qui ne se révèlent pas plus vertueuses que certaines fédérations. J'appelle donc à beaucoup de modération car sans les fédérations nationales, les petits clubs amateurs se porteraient bien plus mal. Ni les uns, ni les autres ne sont exempts de tout reproche.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Oui, il faut nuancer j'en conviens !

M. Jean-Raymond Hugonet. – Je souhaite revenir sur ce qui me paraît l'épicentre du sujet : la valeur de ce que délègue l'État. Vous avez démontré que la participation financière de l'État est ridicule au niveau des fédérations, mais qu'il existe une sorte de valeur déléguée qui se rapporte selon moi au drapeau français, et qui correspond à la responsabilité d'organiser des championnats nationaux – vous avez cité à juste titre ceux du football.

L'État serait bien incapable de les organiser lui-même ! Et il ne serait pas normal qu'il demande un retour sur ce non-investissement. Pour exemple, les stades dans lesquels ont

lieu ces championnats de France ne lui appartiennent aucunement. Ils sont la propriété des collectivités territoriales ou maintenant, pour les plus avisés d'entre eux, des clubs.

D'un point de vue financier, il me semble donc que votre raisonnement ne peut pas tenir car l'État est dans l'incapacité d'organiser lui-même ces championnats - s'il le faisait d'ailleurs, d'autres soucis se poseraient...

Vous avez également abordé sans plus de précisions l'Euro 2016. Lorsqu'une telle compétition est organisée en France, on peut juger que son retour économique est minime par rapport aux coûts engagés, mais avez-vous les statistiques sur ce que cette manifestation rapporte à l'ensemble d'un pays, car ils se battent tous pour l'obtenir ? Ces compétitions sont génératrices de chiffres d'affaires élevés et donc d'une taxation importante pour un État.

M. André Barbé. – Le principe de la délégation, vous le connaissez tous au sein de vos collectivités locales : lorsque vous faites appel à une délégation de service public, dans le cadre d'une activité lucrative, vous n'organisez pas et parfois, vous ne créez même pas l'infrastructure nécessaire. Pourtant, vous en attendez une rémunération.

La finalité de ce principe pourrait être de pouvoir mutualiser l'argent du sport. Quand une économie génère autant de recettes, elle devrait pouvoir les redistribuer à l'ensemble du monde sportif. Cet argent serait donné à l'État puis à l'Agence nationale du sport, qui le verserait ensuite aux fédérations pauvres ou aux collectivités locales.

La délégation est une valeur immatérielle qui devrait être valorisée et le mouvement sportif – avec toutes ses disparités – devrait en bénéficier, et en premier lieu le « sport pour tous » et les territoires.

S'agissant de l'Euro 2016, nous avons fait un rapport qui démontre que les dépenses se sont élevées entre 1,5 et 2 milliards d'euros pour un retour financier de 40 millions. Le retour économique par contre a donné lieu à des estimations très diverses, versées à différentes caisses : la TVA, la taxe sur le tourisme... N'oublions pas que l'on a exonéré fiscalement la totalité du dispositif. Pour les Jeux olympiques aussi, il faudra rester prudent sur l'évaluation des retombées économiques.

Je tiens à signaler que la société anonyme qui gérait la mise en place de l'Euro 2016 était une société de droit privé, filiale à 95 % de l'UEFA, échappant totalement au contrôle de la Cour des comptes. Alors qu'il était initialement prévu un Groupement d'intérêt public qui devait réunir d'un côté, le monde sportif, essentiellement la fédération française de football, et de l'autre côté l'État avec les collectivités locales. Nous n'avons pas compris ce transfert.

Nous n'avons donc pas pu contrôler mais nous avons pu constater à la publication des comptes que 800 millions d'euros avaient abouti à Genève contre 40 millions pour la France. Je rappelle pourtant que l'entrée dans les « fan zones » organisées par les collectivités locales, à leurs frais, était gratuite. Cela a coûté aux contribuables : 10 euros par tête.

La loi olympique permet désormais à la Cour des comptes de contrôler les organes privés tel le Comité national d'organisation des jeux olympiques.

M. Stéphane Piednoir. – Je m'associe aux félicitations de mes collègues quant à la qualité de votre rapport.

Je souhaite vous interroger sur l'organisation des marathons et plus globalement des courses à pied, pratiques qui ont le vent en poupe actuellement et qui échappent de manière assez large, vous l'avez dit en introduction, à l'acquisition d'une licence. Des sociétés privées peuvent ainsi organiser des compétitions, à des prix extrêmement variables, pouvant même être très élevés, en exigeant seulement un certificat médical ! Je ne sais pas s'il existe des exemples similaires dans d'autres sports.

Aller dans le sens d'une obligation de licence pour pouvoir participer à une compétition officielle me semble la moindre des choses. Cela renvoie aussi au rapprochement qui pourrait se faire entre certaines fédérations, telle la fédération française de triathlon dont la licence autorise à pratiquer les trois sports mais aucun de manière individuelle !

Avez-vous des préconisations sur ces incohérences, particulièrement au niveau de l'athlétisme ?

M. André Barbé. – A l'occasion du contrôle de la fédération française d'athlétisme, nous avons abordé ce sujet qui n'est pas propre à l'athlétisme. Il est difficile d'attraire des licenciés et de la recette. Certains vont à des manifestations concurrentes et les recettes échappent à la fédération. Elle essaie de créer son lieu, à Lamotte-Beuvron, par exemple. Avoir ce grand site lui permet de maîtriser ses recettes.

De façon générale, tant qu'on n'a pas le lieu pour exercer un sport, ce dernier se confond avec le loisir. Et les gens ne comprennent pas pourquoi il faut prendre une licence.

Néanmoins, nous avons identifié les leviers suivants que la fédération peut utiliser :

- le calendrier qui devrait tenir compte des marathons privés et autres manifestations qui attirent des sportifs de haut niveau pour le palmarès et les primes,
- les normes techniques contrôlées par la fédération qui représentent un coût dans le cadre de sa mission de service public,
- la mise à disposition de bénévoles.

La Cour des comptes a proposé que ces éléments fassent l'objet d'une facturation, à défaut de règlements de licences ; les organisateurs se trouveraient alors dans l'obligation de payer une rémunération à la fédération. Nous avons abordé ce sujet dans notre rapport, mais cela reste compliqué.

Mme Marie Mercier. – J'ai la remarque suivante : autrefois le certificat médical pour autoriser la pratique d'un sport s'établissait directement sur la licence. Cela permettait de vérifier que le sportif était bien licencié en cas de compétition.

M. André Barbé. – Maintenant pour être licencié, il faut le certificat médical.

M. Jean-Raymond Hugonet. – J'ajoute que la visite médicale est désormais valable 3 saisons.

M. Didier Rambaud. – J'ai plusieurs remarques. La première sur le différentiel entre les pratiquants et les licenciés. La dimension loisir fausse la donne : c'est le cas pour le ski, l'équitation. Concernant la partition de la compétence sport, j'ai compris que vous

proposiez que les collectivités territoriales se consacrent au sport pour tous. A mon sens, il est difficile à une collectivité comportant un club « phare », de haut niveau, de ne pas lui apporter un soutien. Enfin, sur l'événementiel sportif, il est important que les fédérations « gardent la main ». Mais en ont-elles la compétence, la capacité logistique ? Que serait aujourd'hui le Tour de France cycliste, une des plus grandes épreuves mondiales, s'il n'était géré par un groupe privé ?

M. André Barbé. – Concernant les pratiquants et les licenciés, le sport et le loisir, il est intéressant d'analyser la situation du ski. Autour de 1935, les moniteurs ont réussi à instaurer un rapport de force vis-à-vis de la fédération et obtenu que leurs élèves ne soient plus licenciés. Comment y sont-ils parvenus ? Je ne le sais pas. La richesse de l'économie des sports de montagne est, depuis lors, restée dans les écoles de ski, qui ne reversent qu'environ 20 % de leurs recettes à la fédération. Le manque de puissance de la fédération de ski est un souci. Elle porte les grands sportifs olympiques et organise les compétitions, alors que les moniteurs - tous sont issus de l'école nationale de ski financée par l'Etat - ne partagent pas leurs recettes avec elle, pas même une petite part fédérale.

La Cour a indiqué dans ses rapports, concernant l'organisation et la décentralisation du sport, que le sport pour tous est une survie de l'Etat au niveau national. Quant aux crédits déconcentrés, il n'en reste plus rien. La responsabilité, la mission de l'Etat relève du haut niveau, de la représentation de la France au niveau olympique. L'ANS se chargera des contrats d'olympiades.

Mme Christine Lavarde. – Certaines fédérations ont déjà mis en place une alternative à la souscription de licence, avec la mise en place d'un pass journée dont doit s'acquitter le participant s'il n'est pas déjà adhérent à la fédération, pour participer à une épreuve organisée par la fédération, une société privée ou un club.

Dans le cadre du désengagement de l'Etat dans le financement des structures fédérales et des associations que vous avez mentionné, quel regard portez-vous sur les freins qui empêchent les petites structures de générer des recettes propres ? Je pense à la limitation de 10 buvettes annuelles en marge d'un match, au-delà de laquelle la TVA est imposée. Ce qui les pousse à réclamer des subventions à leurs collectivités territoriales.

M. Michel Savin. – Votre rapport mentionne « Une gouvernance interne lourde, coûteuse et peu contrôlée ». Actuellement on constate qu'il existe autant de fédérations que de modes d'élection. Préconisez-vous plus particulièrement un mode d'élection ?

Quel est votre point de vue concernant la rémunération, l'indemnisation du président, sujet parfois encore tabou. Comment inciter des jeunes, femmes ou hommes, à prendre des responsabilités ?

Comment analysez-vous les relations, parfois tendues, entre fédérations et ligues professionnelles, comme c'est le cas au rugby ?

Enfin, une question qui revient fréquemment dans nos auditions : y a-t-il, à vos yeux, trop de fédérations en France ? Des regroupements sont-ils à souhaiter ?

M. André Barbé. - La Cour ne s'est pas penchée sur le sujet des buvettes, mais je comprends bien qu'il s'inscrit dans le débat autour d'un partage plus équitable de l'argent du football au profit des petits clubs.

Il n'appartient pas à la Cour de dire quel est le bon mode d'élection au sein des structures fédérales. Il est vrai que les élections au sein de ces instances reposent souvent une forme de démocratie indirecte et que le débat à leur sujet conduit souvent à soulever la question du vote de l'ensemble des adhérents. Mais, au-delà des modes d'élection, je crois qu'il faut surtout viser à développer de bonnes pratiques de gouvernance telles que celles qui sont mises en œuvre dans les collectivités locales au sein desquelles des règles de transparence sont effectives, ce qui n'est qu'imparfaitement le cas dans le monde sportif.

Certains dirigeants sont à la tête de fédérations qui compte tenu de leur taille et de leur budget sont des « fictions associatives ». Ils exercent leur fonction à titre bénévole et sont réputés ne recevoir que des indemnités. Sur ces sujets de même que sur les avantages en nature, il est rare aujourd'hui de trouver des problèmes. En ces matières, il est important de disposer d'un règlement financier et d'organiser la transparence des décisions pour ensuite en contrôler l'usage.

Les relations entre les ligues professionnelles et les fédérations dont elles sont les émanations peuvent être efficacement régulées dans le cadre de conventions pluriannuelles. Cela peut notamment permettre de résoudre les problèmes d'ordre sportif les plus épineux que sont parfois les conflits autour de l'organisation des différentes compétitions, des calendriers ou de la formation des joueurs.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Merci infiniment pour vos réponses très complètes et le temps que vous nous avez accordé, monsieur le conseiller.

La visioconférence est close à 16 h 10.

**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) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La téléconférence est close à 16 h 45.

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 22 JUIN ET A VENIR

Commission des affaires économiques

Mercredi 24 juin 2020

à 9 heures

Salle n° 263 et en téléconférence

- Examen du rapport pour avis de M. Laurent Duplomb sur le projet de loi n° 314 rect. bis (2019-2020) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

Délai limite pour le dépôt des amendements : Lundi 22 juin 2020, à 12 heures

Commission des affaires étrangères

Mercredi 24 juin 2020

à 9 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

à 9 h 30 :

- Examen du rapport d'information de MM. Olivier Cigolotti et Gilbert Roger sur le porte-avions de nouvelle génération.
- Examen du rapport d'information de M. Jean-Pierre Vial et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont sur : « L'Afrique face au Coronavirus ».

à 11 heures :

- Audition du général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de terre sur la vision stratégique de l'armée de terre.

Jeudi 25 juin 2020

à 10 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Michel Barnier, commissaire européen, directeur de la Task Force pour les relations avec le Royaume-Uni, sur la relation future entre l'Union européenne et le Royaume-Uni (en commun avec la commission des affaires européennes).

Commission des affaires sociales

Mardi 23 juin 2020

à 15 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Ouvertes à la presse – Captation vidéo

à 15 h 30 :

- 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, sur les projets de loi organique (n° 517, 2019-2020) et ordinaire (n° 518, 2019-2020) relatifs à la dette sociale et à l'autonomie.

à 18 heures :

- Audition de MM. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, sur les projets de loi organique (n° 517, 2019-2020) et ordinaire (n° 518, 2019-2020) relatifs à la dette sociale et à l'autonomie.

Mercredi 24 juin 2020

à 9 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

- Nomination d'un rapporteur, examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de résolution présentée par M. Gérard Larcher, Président du Sénat, 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 (n° 512, 2019-2020).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au lundi 22 juin 2020 à 12 heures

- Examen des amendements de séance sur la proposition de loi portant création d'un fonds d'indemnisation des victimes de la covid-19 (n° 531, 2019-2020) (Rapporteure : Mme Corinne Féret).

- Sous réserve de sa transmission, nomination d'un rapporteur, examen en deuxième lecture du rapport et du texte de la commission sur la 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 (A.N., XVe lég., n° 967).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au lundi 22 juin 2020 à 12 heures.

- Examen du rapport et du texte de la commission sur les projets de loi organique (n° 517, 2019-2020) et ordinaire (n° 518, 2019-2020) relatifs à la dette sociale et à l'autonomie. (Rapporteur : M. Jean-Marie Vanlerenberghe).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au lundi 22 juin 2020 à 12 heures.

- Désignation des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée d'examiner les dispositions restant en discussion de la proposition de loi permettant d'offrir des chèques-vacances aux personnels des secteurs sanitaire et médico-social en reconnaissance de leur action durant l'épidémie de covid-19.

Jeudi 25 juin 2020

à 14 heures

Salle Médicis et en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Pierre Cavard, directeur études et analyses à l'Unédic.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 24 juin 2020

à 9 heures

Salle n° 67 en téléconférence

- Examen du rapport intermédiaire de la mission d'information sur l'empreinte environnementale du numérique.

à 16 h 15

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Pascal Canfin, président de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen, sur la relance verte.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 24 juin 2020

à 9 h 30

Salle n° 245 et en téléconférence

- Examen des amendements de séance sur le texte de la commission n° 533 (2019-2020) sur la 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.

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Lundi 22 juin 2020, à 12 heures

- Communications, suivies d'un débat, sur les résultats des travaux des groupes de travail sectoriels sur les conséquences de l'épidémie de Covid-19 :

- . Création (Mme Sylvie Robert) ;
- . Patrimoine (M. Alain Schmitz).

Commission des finances

Mercredi 24 juin 2020

à 9 h 45

Salle Clemenceau et en visioconférence

- Examen du rapport de M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis, sur le projet de loi organique n° 517 (2019-2020) relatif à la dette sociale et à l'autonomie et le projet de loi n° 518 (2019-2020) relatif à la dette sociale et à l'autonomie.

- Examen du rapport de M. Jean Bizet, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 314 rect. bis (2019-2020) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

Délai limite pour le dépôt des amendements : Lundi 22 juin 2020, à 12 heures

- Nomination d'un 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.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Lundi 22 juin 2020

à 10 heures

Salle Médicis et en téléconférence

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire.

- Examen du rapport de M. Philippe Bas et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 537 (2019-2020), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Vendredi 19 juin 2020, à 17 heures

à l'issue de la discussion générale en séance publique

Salle Monory et en téléconférence

- Examen des amendements éventuels sur le texte de la commission sur le projet de loi n° 537 (2019-2020), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire (rapporteur : M. Philippe Bas).

Mercredi 24 juin 2020

à 10 h 30

Salle n° 213 et en téléconférence

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur la 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 chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur la proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales.
- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le 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.
- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental (sous réserve de son dépôt).
- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 360 (2019-2020) renforçant la lutte contre le terrorisme et le suivi des condamnés terroristes à leur sortie de détention, présentée par M. Philippe Bas et plusieurs de ses collègues.
- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 520 (2019-2020) de la commission sur la proposition de loi n° 320 (2019-2020), adoptée par l'Assemblée nationale, relative au droit des victimes de présenter une demande d'indemnité au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (rapporteur : Mme Laurence Harribey).
- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 522 (2019-2020) de la commission sur la proposition de loi n° 316 (2019-2020), adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent (rapporteur : Mme Catherine Troendlé).
- Audition de Mme Adeline Hazan, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, pour la présentation de son rapport annuel d'activité pour 2019.

Jeudi 25 juin 2020

à 14 h 15

Salle Clemenceau et en téléconférence

- Audition de M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur, 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.

Commission des affaires européennes

Jeudi 25 juin 2020

à 8 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

- Adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Philippe Bonnecarrère et Jean-Yves Leconte.

- Évaluation des technologies de santé : proposition de résolution européenne et avis politique de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey.

Mobilité des professionnels de santé : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de M. Pierre Médevielle.

à 10 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Michel Barnier, commissaire européen, directeur de la Task Force pour les relations avec le Royaume-Uni, sur la relation future entre l'Union européenne et le Royaume-Uni (en commun avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées).

Mission d'information sur la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique

Lundi 22 juin 2020

à 15 heures en téléconférence

Captation vidéo – Ouverte à la presse

- Table ronde des universités :

. M. Younès Bennani, vice-président Transformation numérique de l'Université Sorbonne Paris-Nord,

. M. Benjamin Marteau, directeur du groupement d'intérêt public PIX,

. Mme Brigitte Nominé, présidente de l'association VP NUM et vice-présidente Stratégie numérique de l'Université de Lorraine,

. Mme Isabelle Olivier, vice-présidente Numérique et Innovations Pédagogiques de l'Université de Grenoble-Alpes,

. M. Nicolas Postec, vice-président délégué chargé du Développement numérique de l'Université du Mans.

Mardi 23 juin 2020

à 15 heures en téléconférence

- Audition de M. Philippe Wahl, président-directeur général du Groupe La Poste

Jeudi 25 juin 2020

à 10 heures en téléconférence

- Audition de la Caisse des dépôts et consignations et de la Banque des Territoires :
 - . M Olivier Sichel, directeur général adjoint de la Caisse des Dépôts,
 - . M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles, internationales et européennes,
 - . M. Christophe Genter, directeur du Département Cohésion Sociale et Territoriale, à la Direction de l'Investissement de la Banque des Territoires,
 - . M. Nicolas Turcat, responsable de service « Éducation, inclusion & services au public » à la Direction de l'Investissement de la Banque des Territoires.

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 23 juin 2020

à 15 heures en téléconférence

Captation vidéo – Ouvertes à la presse

à 15 heures :

- Table ronde de chercheurs et scientifiques, autour de :
 - . M. Frédéric Ogé, ancien chercheur au centre national de la recherche scientifique et spécialiste de la pollution des sols ;
 - . M. Thierry Lebeau, directeur de l'observatoire des sciences de l'univers de Nantes-Atlantique de l'université de Nantes ;
 - . Mme Béatrice Béchet, directrice de l'institut de recherche sur les sciences et techniques de la ville du centre national de la recherche scientifique.

à 16 h 45 :

- Audition de MM. Antoine Londiche, président, et Philippe Monier, directeur technique, de la société Retia, filiale du groupe Total.

Mercredi 24 juin 2020

à 16 h 45 en téléconférence

A huis clos

- Audition de MM. Pierre Van de Bruaene, vice-président « Santé et sécurité environnementales », et Quentin Azau, conseiller « Compétition globale » de la société Umicore.

à 18 heures en téléconférence

Captation vidéo – Ouverte à la presse

- Table ronde des agences de l'eau, autour de :

- . M. Thierry Vatin, directeur général de l'agence de l'eau Artois-Picardie ;

. M. Marc Hoeltzel, directeur général, et Mme Patricia Mauvieux-Thomas de l'agence de l'eau Rhin-Meuse.

Commission d'enquête sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières

Mardi 23 juin 2020

à 14 h 30

Salle Clemenceau et par visioconférence

Captation vidéo

à 14 h 30 :

- Audition de M. Pierre Coppey, Président de Vinci Autoroutes.

à 16 h 30 :

- Audition de M. Arnaud Quémard, directeur général du groupe Sanef et président de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA).

Mercredi 24 juin 2020

à 16 h 30

Salle René Monory et par visioconférence

Captation vidéo

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

Mission d'information sur le fonctionnement et l'organisation des fédérations sportives

Vendredi 26 juin 2020

à 15 heures en téléconférence

- 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, sur l'étude annuelle du Conseil d'État de 2019 : « Le sport : quelle politique publique ? ».

Mission d'information sur le trafic de stupéfiants en provenance de Guyane

Lundi 22 juin 2020

à 14 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Bernard Nilam, ambassadeur délégué à la coopération régionale Antilles-Guyane, accompagné de Mme Myriam Aflalo, cheffe du département européen et international au sein de la direction générale des Outre-Mer.