

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 9411

- *Proposition de résolution européenne sur l'évolution de la politique européenne de concurrence - Examen du rapport et de la proposition de résolution (sera publié ultérieurement) 9411*
- *Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière – Examen des amendements de séance déposés sur les articles délégués au fond 9411*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES 9419

- *Vision stratégique de l'armée de Terre - Audition du général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de Terre 9419*
- *Politique de coopération - Relation future entre l'Union européenne et le Royaume-Uni – Audition, en commun avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, de M. Michel Barnier, chef de la Task Force pour les relations avec le Royaume-Uni 9435*
- *Audition de S.E. M. Ismaïl Hakki Musa, ambassadeur de Turquie en France 9445*
- *Examen du rapport d'information « L'Inde, un partenaire stratégique » de MM. Ladislas Poniatowski et Rachid Temal, co-rapporteurs 9462*
- *Audition du général de division Pascal Facon, commandant de l'opération Barkhane (COMANFOR) (sera publié ultérieurement) 9468*
- *Financement de la BITD (base industrielle et technologique de défense) – Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement) 9469*
- *Situation en Méditerranée – Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères 9469*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES 9479

- *Situation et perspectives des comptes sociaux - Examen du rapport d'information, fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale 9479*
- *Loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale - Examen du rapport d'information fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale 9485*

COMMISSION DES FINANCES 9493

- *Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière - Examen des amendements de séance au texte de la commission 9493*

• <i>Recevabilité financière des initiatives parlementaires – Communication</i>	9498
• <i>Contrôle budgétaire – Refonte de la péréquation - Communication</i>	9503
• <i>Contrôle budgétaire – Lutte contre les violences faites aux femmes - Communication</i>	9512
• <i>Contrôle budgétaire – Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA) - Communication</i>	9520
• <i>Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019 - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire</i>	9523
COMMISSION DES LOIS	9525
• <i>Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, visant à homologuer des peines d'emprisonnement prévues en Nouvelle-Calédonie – Examen du rapport et du texte de la commission</i>	9525
• <i>Contrôle de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 – Examen du rapport d'information</i>	9526
• <i>Lutte contre la cybercriminalité – Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)</i>	9547
COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES	9549
• <i>Commissions mixtes paritaires sur le projet de loi et le projet de loi organique relatifs à la dette sociale et à l'autonomie</i>	9549
• <i>Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales (sera publié ultérieurement)</i>	9556
• <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019</i>	9556
COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RÉPONSES APPORTÉES PAR LES AUTORITÉS PUBLIQUES AU DÉVELOPPEMENT DE LA RADICALISATION ISLAMISTE ET LES MOYENS DE LA COMBATTRE	9559
• <i>Examen du projet de rapport</i>	9559
COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE CONTRÔLE, LA RÉGULATION ET L'ÉVOLUTION DES CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES	9579
• <i>Audition conjointe de Mme Annie Podeur, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes, et de MM. André Le Mer, président de section, et Daniel Vasseur, conseiller référendaire</i>	9579
• <i>Audition de M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État chargé des transports</i>	9591
• <i>Audition de Mme Sérgolène Royal, ministre de l'énergie, du développement durable et de l'énergie de 2014 à 2016 (sera publié ultérieurement)</i>	9602

• <i>Audition de M. Dominique de Villepin, Premier ministre de 2005 à 2007</i>	9603
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	9621
• <i>Audition de M. Jean Rottner, président de la région Grand-Est</i>	9621
• <i>Audition de Mmes Josiane Chevalier, préfète de la région Grand-Est, Brigitte Klinkert, présidente du conseil départemental du Haut-Rhin et M. Christophe Lannelongue, ancien directeur de l'ARS Grand-Est (sera publié ultérieurement)</i>	9637
MISSION D'INFORMATION « QUEL RÔLE, QUELLE PLACE, QUELLES COMPÉTENCES DES DÉPARTEMENTS DANS LES RÉGIONS FUSIONNÉES, AUJOURD'HUI ET DEMAIN ? »	9639
• <i>Audition de représentants de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), de l'Association des communautés de France (AdCF) et de France Urbaine</i>	9639
MISSION D'INFORMATION SUR LE FONCTIONNEMENT ET L'ORGANISATION DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES	9647
• <i>Étude annuelle du Conseil d'État de 2019 : « Le sport : quelle politique publique ? » - Audition de Mme Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État, et de M. Frédéric Pacoud, rapporteur général adjoint de la section du rapport et des études</i>	9647
• <i>Audition conjointe de représentants de la Fédération française de football, de la Fédération française de tennis et de la Fédération française de rugby</i>	9654
MISSION D'INFORMATION SUR LA LUTTE CONTRE L'ILLECTRONISME ET POUR L'INCLUSION NUMÉRIQUE	9667
• <i>Table ronde des associations (en téléconférence)</i>	9667
• <i>Table ronde des universités (en téléconférence)</i>	9680
• <i>Audition de M. Philippe Wahl, président-directeur général du Groupe La Poste (en téléconférence)</i>	9689
• <i>Audition de la Caisse des Dépôts et Consignations et de la Banque des Territoires (en téléconférence)</i>	9698
• <i>Audition de Mme Salomé Berlioux, présidente de l'association Chemins d'avenirs, auteure du rapport remis au ministre de l'éducation nationale « Mission orientation et égalité des chances dans la France des zones rurales et des petites villes : "restaurer la promesse républicaine" »</i>	9711
• <i>Table ronde consacrée aux associations d'élus (en téléconférence)</i>	9717
• <i>Audition du Conseil national du numérique</i>	9727

- *Audition de la Direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies de la Commission européenne (DG Connect) (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)* 9732
- *Échanges de vues sur les travaux en cours de la mission d'information (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)* 9733

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 13 JUILLET ET A VENIR
..... 9735

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 8 juillet 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 9 h 30.

Proposition de résolution européenne sur l'évolution de la politique européenne de concurrence - Examen du rapport et de la proposition de résolution (sera publié ultérieurement)

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

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

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière – Examen des amendements de séance déposés sur les articles délégués au fond

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons les amendements de séance déposés sur les articles délégués au fond à notre commission du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière (Ddadue).

Article 2

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 8 vise à supprimer l'article habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour transposer la directive Omnibus. Nous avons intérêt à transposer cette directive : je vous propose donc de lui donner un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 8.

Article additionnel après l'article 4

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 7 rectifié vise à faire figurer dans ce texte les dispositions de la proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace, que le Sénat avait adoptée à l'unanimité. J'y suis donc évidemment favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 7 rectifié.

Article 5 (supprimé)

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Nous pourrions donner un avis favorable à l'amendement n° 10 du Gouvernement, sous réserve que soit adopté le sous-amendement n° 36, dont l'objet est de poser quelques limites au dispositif prévu par le Gouvernement et de clarifier ses dispositions.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je rappelle qu'il est ici question de la responsabilité des entreprises dans le secteur du numérique et, notamment, des plateformes qui vendent des produits non conformes aux normes.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 10, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 36.

Article 6

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 9 a pour objet de rendre obligatoire, pour la DGCCRF, le fait de consigner en amont des échantillons en vue de réaliser des tests de conformité. Aujourd'hui, pour certains produits, un double test doit être réalisé par la DGCCRF lorsqu'elle vérifie leur conformité : le premier vise à détecter des malfaçons, le deuxième à infirmer ou confirmer le résultat du premier test. Afin d'éviter que le produit ne disparaisse du marché entre les deux tests, il faut que la DGCCRF puisse consigner des échantillons, si besoin, dès le début de la procédure. Revenir sur ce système souple, introduit en commission, conduirait à imposer à la DGCCRF une contrainte inutile et à limiter le nombre de premiers tests qu'elle pourrait réaliser : ce serait donc contre-productif. Je suis défavorable à cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 9.

Article 7

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 11 du Gouvernement vise à allonger le délai de l'habilitation ; nous souhaitons plutôt le réduire : j'y suis donc défavorable.

Mme Sophie Primas, présidente. – Notre commission avait en effet décidé à l'unanimité de réduire ce délai.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 11.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Les amendements n°s 12 du Gouvernement et 3 de M. Canevet visent à rétablir une condition de chiffre d'affaires, alors que le principe devrait être de contrôler toutes les plateformes de référencement.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 12 et 3.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 13 du Gouvernement vise à intégrer les dispositions du règlement européen « *Platform to Business* » dans les pratiques restrictives de concurrence et à définir un régime d'astreinte en cas de non-respect de l'injonction. Je suis favorable à son adoption, à la condition que le Gouvernement accepte le sous-amendement n° 34, dont l'objet est de prendre en compte le chiffre d'affaires consolidé pour le calcul de l'astreinte. Sinon, seul le chiffre d'affaires de la

filiale en cause, très minime pour reprendre l'exemple des centrales de référencement ou de la filiale française d'Amazon, serait pris en compte, ce qui ôterait tout caractère dissuasif à l'action de la DGCCRF.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 13, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 34.

Article additionnel après l'article 7

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 4 de M. Canevet vise à interdire de pratiquer une discrimination par les prix en fonction de la taille du fournisseur. Si l'amendement appelle à ne plus discriminer négativement les petits par rapport aux plus gros, il empêcherait également toute discrimination positive. Je vous propose donc de donner un avis défavorable.

Mme Sophie Primas, présidente. – Cela pose une question d'égalité devant la loi.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 4.

Article 18

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 15 du Gouvernement vise à étendre de trois à cinq mois le délai d'habilitation à légiférer par ordonnance pour adapter le droit français au règlement européen 2016/1012. Nous avons pu examiner ce projet d'ordonnance et en discuter avec les partenaires professionnels. La transcription aurait dû être faite avant le 1^{er} novembre 2018. Cela dit, après nos discussions, nous avons accepté le principe de l'allongement du délai, de manière à laisser au Gouvernement le temps de prendre les décrets d'application en même temps que les ordonnances. Je suis donc favorable à cet amendement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 15.

Article 19

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 16 du Gouvernement résulte d'une négociation que nous avons eue avec lui pour aboutir à une rédaction prenant bien en compte les dix-huit maladies vétérinaires non répertoriées à l'échelle européenne, alors qu'elles font l'objet d'un suivi important à l'échelle nationale. La rédaction retenue permet également d'éviter que l'entrée en vigueur du règlement européen ne réduise le degré de protection actuel sur certaines maladies, le règlement européen pouvant être moins disant. J'y suis donc favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 16.

Article 22 quater

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 18 du Gouvernement a, lui aussi, fait l'objet d'une négociation portant sur les aides apportées par les collectivités territoriales à l'installation et au maintien des vétérinaires dans les zones où leur nombre diminue. En commission, nous avons permis au ministre de déterminer des zones de désertification vétérinaire et avons appelé le Gouvernement à autoriser les collectivités

territoriales à attribuer des aides aux vétérinaires en élevage dans ces zones désertées. Nous ne pouvions pas le faire nous-mêmes en raison de l'article 40 de la Constitution. Le Gouvernement nous a entendus et souhaite autoriser cette faculté par le biais de cet amendement. Je suis donc favorable à cet amendement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 18.

Articles additionnels après l'article 25

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 20 nous est parvenu dans les derniers jours. Il porte sur de très nombreux sujets en matière de communications électroniques et de poste. Nous pourrions lui être favorables, à condition que soient adoptés les trois sous-amendements que je vous propose.

Le sous-amendement n° 32 vise à habiliter « en dur » l'Arcep à prendre des sanctions relatives aux services de livraison transfrontalière de colis.

Le sous-amendement n° 35 a pour objet de garantir l'information du maire en cas d'implantation d'antennes téléphoniques.

Mme Sophie Primas, présidente. – On est bien là dans l'épure de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Élan), n'est-ce pas ?

M. Marc Daunis. – S'ajoutent par ailleurs à la loi Élan les ordonnances qui ont été prises pendant la crise pour accélérer les autorisations de travaux. J'avoue avoir du mal à suivre comment tout cela s'articule.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – On ne touche pas du tout ici à la loi Élan. L'ordonnance porte sur le code européen des communications électroniques. Ce sous-amendement vise simplement à préserver l'information du maire et les règles d'urbanisme qui correspondent à ces éléments : on ne saurait faire tout et n'importe quoi sans que le maire en soit informé ni les règles d'urbanisme respectées. Cette consolidation répond à une alerte des collectivités locales.

Mme Viviane Artigalas. – Le Gouvernement se propose de transcrire des dispositions européennes par ordonnance, si je comprends bien.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Tout à fait. Nous ne connaissons pas encore le contenu de cette ordonnance. Nous entendons limiter le champ d'action du Gouvernement pour que les maires et les règles d'urbanisme ne soient pas complètement évincés.

Mme Viviane Artigalas. – Le Gouvernement dépose tout de même cela un peu tard !

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Selon lui, il était impossible de faire figurer cette demande d'habilitation, qui est relativement urgente, dans un autre texte.

M. Marc Daunis. – J'aimerais examiner cette question avec Anne-Catherine Loisier. Il avait été question de cette ordonnance pendant le confinement, quand des mesures transitoires avaient été prises.

Mme Sophie Primas, présidente. – C'est vraiment « ceinture et bretelles » ! On s'assure que ce que nous avons déjà décidé ne pourra pas être écrasé par l'ordonnance.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Limiter ainsi le champ de l'habilitation est en effet la seule marge de manœuvre dont nous disposons pour une ordonnance.

M. Marc Daunis. – Il faut être vigilant pour éviter que les maires ne soient mis devant le fait accompli, sans pour autant retarder l'installation de ces infrastructures : les opérateurs n'attendent qu'un prétexte pour cela ! Le chemin est étroit...

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Enfin, le sous-amendement n° 33 vise à apporter des précisions pour restreindre une habilitation trop large.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 20, sous réserve de l'adoption des sous-amendements n°s 32, 35 et 33.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 24 du Gouvernement vise à transposer « en dur » le volet du code européen des communications électroniques relatif au service universel des communications électroniques. J'y suis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 24.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 21 du Gouvernement vise à ratifier l'ordonnance relative aux marques de produits ou de services. Cela va dans le bon sens ; j'y suis donc favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 21.

La réunion est close à 11 h 20.

Les avis de la commission sur les amendements de séance sont repris dans le tableau ci-après :

Article 2			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BOCQUET	8	Suppression de l'article.	Défavorable
Article additionnel après Article 4			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme PRIMAS	7 rect.	« Neutralité » des terminaux, interopérabilité des plateformes, lutte contre les acquisitions « prédatrices » et contre les « <i>dark patterns</i> ».	Favorable

Article 5 (Supprimé)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	10	Création d'un pouvoir pour la DGCCRF de réduction d'accès à une interface en ligne et définition des cas, lors d'une transaction administrative, dans lesquels la DGCCRF peut reprendre une procédure de sanction classique.	Favorable si rectifié
M. DUPLOMB	36	Définition des infractions et des personnes entrant dans le champ d'application des pouvoirs supplémentaires de la DGCCRF en matière de restriction d'accès aux interfaces en ligne.	Favorable
Article 6			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BOCQUET	9	Rétablissement de l'obligation incombant à la DGCCRF de consigner préalablement des produits.	Défavorable
Article 7			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	11	Allongement du délai de l'habilitation à prendre des ordonnances pour transposer la directive PCD de 7 à 9 mois.	Défavorable
Le Gouvernement	12	Rétablissement d'une condition de chiffre d'affaires, applicable aux fournisseurs et distributeurs, rendant effective l'interdiction de certaines pratiques commerciales déloyales.	Défavorable
M. CANEVET	3	Rétablissement d'une condition de chiffre d'affaires, applicable aux fournisseurs et distributeurs, rendant effective l'interdiction de certaines pratiques commerciales déloyales	Défavorable
Le Gouvernement	13	Désignation de la DGCCRF comme autorité d'enquête et de sanction du règlement « <i>platform to business</i> », intégration de ce règlement dans les pratiques restrictives de concurrence et définition d'un régime d'astreinte en cas de non-respect des injonctions pour pratique restrictive de concurrence.	Favorable si rectifié
M. DUPLOMB	34	Prise en compte du chiffre d'affaires consolidé pour le calcul de l'astreinte.	Favorable
Article additionnel après Article 7			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CANEVET	4	Interdiction de pratiquer une discrimination par les prix en fonction de la taille de son fournisseur.	Défavorable
Article 18			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	15	Extension de 3 à 5 mois du délai d'habilitation à légiférer par ordonnance pour adapter le droit français au règlement européen 2016/1012.	Favorable

Article 19			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	16	Précision du champ d'habilitation de l'ordonnance afin de conserver des mesures nationales déjà en vigueur sur certaines maladies animales et préciser la responsabilité des professionnels dans la gestion des maladies animales.	Favorable
Article 22 quater			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	18	Faculté pour les collectivités territoriales d'attribuer des aides et des indemnités dans des zones déterminées par le ministre de l'agriculture pour lutter contre la désertification vétérinaire.	Favorable
Article additionnel après Article 25			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	20	Transposition, par ordonnance, de dispositions européennes en matière de communications électroniques et de postes, et habilitation à légiférer par ordonnance pour renforcer les pouvoirs de contrôle et d'enquête de l'Arcep.	Favorable si rectifié
M. DUPLOMB	35	Précision selon laquelle l'ordonnance de transposition du code européen des communications électroniques ne pourra pas porter atteinte aux pouvoirs d'information et de décision du maire en cas d'implantation d'une nouvelle infrastructure de téléphonie mobile.	Favorable
M. DUPLOMB	32	Habilitation « en dur » de l'Arcep à appliquer et à sanctionner le respect des dispositions du règlement européen relatif aux services de livraison transfrontière de colis.	Favorable
M. DUPLOMB	33	Précision des termes de l'habilitation relative aux pouvoirs de contrôle et d'enquête de l'Arcep et à l'amélioration de l'efficacité des procédures d'attribution de ressources en numérotation et en fréquences.	Favorable
Le Gouvernement	24	Transposition en droit français du volet du code européen des communications électroniques relatif au service universel des communications électroniques.	Favorable
Le Gouvernement	21	Ratification de l'ordonnance relative aux marques de produits ou de services.	Favorable

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

Mercredi 24 juin 2020

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

Vision stratégique de l'armée de Terre - Audition du général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de Terre

M. Christian Cambon, président. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui le général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de Terre, pour la seconde fois cette année.

Mon général, merci de vous être rendu disponible pour cette audition, que nous attendions avec beaucoup d'intérêt tant il est vrai que notre commission accorde une importance toute particulière à l'avenir de nos armées.

Au nom de notre commission, je tiens tout d'abord à réaffirmer notre solidarité vis-à-vis de l'ensemble des soldats de l'armée de Terre en posture opérationnelle. Je veux adresser une mention toute particulière à nos troupes en Bande Sahélo-Saharienne (BSS), lesquelles ont une nouvelle fois été endeuillées par la mort de deux légionnaires le mois dernier.

Lors de votre dernière audition dans nos murs, vous évoquiez déjà la rédaction d'un plan stratégique pour l'armée de Terre. Alors que vous venez tout juste de le publier, la commission souhaiterait que vous lui présentiez les principales mesures et évolutions, qui impacteront à moyen et long terme les structures de nos forces terrestres.

Dans ce but, nous désirerions connaître votre avis sur le contexte sécuritaire international et son évolution. Le monde n'a en effet pas été pacifié par la crise sanitaire. Quel sera l'ennemi futur de nos forces terrestres ? A l'heure où les tensions à l'est de l'Europe ou bien encore en mer de Chine semblent confirmer un durcissement de la conflictualité, les engagements asymétriques que nous connaissons au Sahel ou au Levant seront-ils amenés à perdurer ?

Toutes ces interrogations amènent à se poser la question de notre modèle d'armée. L'armée de Terre a connu une phase d'évolution ininterrompue depuis le début de la professionnalisation, jusqu'au modèle d'armée « Au contact » que votre prédécesseur, le général Bosser, nous présentait en 2015.

Ce modèle, finalisé récemment, vous semble-t-il adapté aux défis de demain, ou bien nécessitera-t-il une refonte pour atteindre les nouveaux objectifs que vous aurez fixés à vos unités ? Va-t-on assister à une nouvelle rupture stratégique, ou bien à une évolution continue et logique de notre outil militaire ?

Enfin, nous souhaiterions que vous nous présentiez succinctement les actions concrètes que vous envisagez de mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs. J'imagine votre plan stratégique touche des domaines aussi variés que le capacitaire, les ressources humaines, et la préparation opérationnelle, pour ne citer qu'eux.

Dans le domaine de la préparation opérationnelle, nous suivons avec beaucoup d'attention les difficultés que vos unités éprouvent à retrouver du temps pour l'entraînement, et ce notamment depuis 2015 et le début de l'opération Sentinelle. Des marges de manœuvre pourront-elles selon vous être dégagées ?

Dans le domaine capacitaire, les chantiers en cours, comme le programme Synergie du contact renforcée par la polyvalence de l'infovalorisation (SCORPION,) ou bien ceux à venir, tel le programme du char franco-allemand, sont autant d'étapes qui devront s'intégrer dans le plan que vous allez nous présenter.

Général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de Terre. En préambule, je reviendrai sur les enseignements de la crise sanitaire. Ceux-ci recoupent de nombreuses conclusions de nos travaux sur la vision stratégique. Tout d'abord, le risque pandémique était identifié. La revue stratégique et de nombreux documents estimaient ainsi qu'une pandémie pouvait frapper notre pays et l'Europe. Pour autant, la crise sanitaire nous a mis en fort déséquilibre, ce qui signifie que nous ne nous étions pas préparés à faire face à ce risque. Face à un risque majeur, il faut se préparer. Dans ma mission de chef d'état-major de l'armée de Terre, je ne peux pas identifier de risques ou de menaces sans les décliner à travers des stratégies de préparation. C'est l'objet de la vision stratégique.

Par ailleurs, dans un monde où les activités humaines sont extrêmement imbriquées, les crises deviennent plus complexes : il y a celles qui sont bien visibles et celles qui couvent ou qui sont induites. En tant que militaire, je considère donc qu'une crise doit toujours être envisagée de manière globale. Il ne faut pas se contenter de traiter ses dimensions les plus évidentes. Ainsi, nous avons pris des mesures face au risque épidémique, mais un deuxième risque était sous-jacent, celui d'attaques cyber, qui auraient pu avoir des conséquences considérables, entre autres sur les activités en télétravail. En tant que militaires, il nous faut analyser les crises de manière large et profonde et ne pas nous arrêter à ce qui semble le plus évident.

Un autre enseignement de cette crise est qu'il n'existe pas de résilience sans véritable autonomie stratégique. Nous devons être capables de mieux cartographier nos équipements stratégiques et d'en sécuriser toute la chaîne de valeur. En cas de conflit, je ne voudrais pas venir devant vous pour déplorer l'insuffisance de nos stocks de munitions, comme il en a été pour les masques dans de nombreux pays. Personne ne nous a empêchés de nous ravitailler en masques, si ce n'est la loi du marché. En cas de conflit, nos adversaires feraient tout pour nous empêcher de nous ravitailler en munitions et pièces de rechange.

L'efficience du temps de paix n'assure pas nécessairement la résilience du temps de guerre. Les notions d'efficience et de résilience ne doivent pas être opposées, mais aucune ne doit être négligée. L'absence totale d'efficience signifierait la gabegie, ce qui n'est pas acceptable. Se concentrer sur la seule efficience, en négligeant la résilience, peut cependant nous mettre en grande difficulté.

Enfin, le dernier enseignement que je tire de cette crise concerne la singularité militaire. Cette crise portait en germe un risque important pour celle-ci. Au-delà d'assurer la protection de mes soldats, il était important de garder à l'esprit qu'un militaire doit avant tout accomplir sa mission, ce qui implique généralement de prendre des risques. Je ne voulais pas qu'à la fin de la crise, mes soldats puissent penser qu'ils s'étaient seulement protégés. Ils devaient aussi être capables de soutenir les Français, et d'appuyer la résilience de l'Etat. Les Français ne devaient pas non plus avoir de doutes à la fin de cette crise quant à l'utilité de leur

armée de Terre. Il en va de même pour les familles des soldats, qui peuvent parfois oublier que militaire n'est pas un métier comme les autres. Cette crise avait comme caractéristique de concerner aussi bien la famille que le conjoint militaire, mais ce dernier, du fait de la singularité, devait à la fois se protéger et réaliser sa mission.

Pour l'armée de Terre, deux enseignements plus spécifiques doivent être tirés. Tout d'abord, un modèle d'armée complet n'est pas un luxe. Il y a de cela quelques mois, on aurait pu m'interroger sur l'utilité du 2^e régiment de dragons nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC). Or celui-ci a une vraie utilité. Il faut non seulement en disposer mais il faut aussi l'équiper et l'entraîner.

Par ailleurs, le maillage des territoires, qui est l'une des caractéristiques de l'armée de Terre, doit être conservé et entretenu. Les liens tissés au quotidien entre les régiments et les autorités locales sont extrêmement précieux en temps de crise. Ils ont permis de déployer l'opération Résilience, en conjuguant décentralisation et subsidiarité, pour mieux soutenir les Français.

Ces enseignements me confortent dans le choix de la vision stratégique. En effet, la crise n'a pas gelé les tensions internationales, bien au contraire. La prochaine crise pourrait tout à fait être sécuritaire, voire militaire. Il est même probable que les prochains conflits soient plus exigeants et lourds de conséquences que nos opérations actuelles. J'estime toutefois que nous ne sommes pas suffisamment préparés aujourd'hui à faire face à des conflits de plus grande ampleur. C'est la raison pour laquelle nous devons durcir l'armée de Terre, pour qu'elle soit en mesure de faire face à des conflits encore plus difficiles que nos engagements actuels, qui sont déjà très éprouvants.

Cette idée a motivé les travaux de la vision stratégique, diffusée à l'armée de Terre au mois de mai 2020. Il s'agit de l'orientation qui lui a été donnée pour les dix ans à venir. Je vais vous en présenter les grands axes.

Tout d'abord, pourquoi une vision stratégique ? Certains évoquent le monde d'après. Ma mission est de préparer la guerre d'après. A l'origine des travaux de la vision stratégique, lancés l'été dernier, se trouve le constat que nous entrons probablement dans un nouveau cycle de conflictualité. Depuis plus de dix ans, l'effort des armées, et de l'armée de Terre en particulier, s'est concentré sur le combat contre le terrorisme militarisé, avec des résultats militaires assez exceptionnels, quoiqu'en disent certains.

Néanmoins, même si nos engagements sont très durs, comme au Sahel, nous nous trouvons aujourd'hui dans une sorte de confort opérationnel. Nous nous battons sans menace aérienne, sans menace de missiles de longue portée, et nous ne subissons pas de brouillage. La guerre que nous livrons n'est pas facile, mais nous nous battons sur un petit segment, sur lequel nous sommes capables d'exercer une forte pression. Mais ce n'est pas l'ensemble de nos capacités qui sont engagées et mises sous tension.

Notre modèle d'armée, pour des raisons de moyens et par nécessité est essentiellement concentré sur ce segment des opérations, et répond assez bien à la menace à laquelle nous sommes confrontés. Il s'agit cependant d'un type très particulier d'opérations. J'estime qu'au vu de l'environnement international, il est nécessaire de réapprendre la grammaire de la guerre de haute intensité. Aujourd'hui, le rapport de force redevient un mode de relation courant entre États. Nous observons aux portes mêmes de l'Europe des déploiements militaires conséquents.

Nous engageons 5 000 hommes au Sahel, à la demande de l'Etat malien et du G5 Sahel, pour les aider dans la lutte contre le terrorisme. En comparaison, en octobre 2019, la Turquie a conduit une opération sur un front de 300 kilomètres de large, sur une vingtaine de jours, avec comme objectif de conquérir une zone tampon d'une trentaine de kilomètres de profondeur. Elle a engagé 80 000 hommes dans cette opération, des véhicules blindés, des chars de combat Léopard, des drones, et des pièces d'artillerie.

De manière générale, nous assistons à un réarmement du monde. Le risque, c'est bien la tentation du possible. La puissance militaire rend possible l'ambition de dominer politiquement et sécuritairement son environnement. Cela est d'autant plus facile que la capacité de riposte de l'adversaire est faible. Les conflits se durcissent et les compétiteurs sont habiles. De plus en plus de pays agissent juste sous le seuil du conflit ouvert, avec des actions non revendiquées, comme des attaques cyber, ou des opérations d'influence, domaines où l'attribution de l'attaquant est particulièrement difficile à établir. Ces pays n'hésitent plus à déployer leurs forces, à tester assez brutalement les dispositifs adverses, sans craindre d'aller à l'accident et à intimider.

Certains facteurs amplifient le risque de conflits de haute intensité, à commencer par l'affaiblissement du multilatéralisme. Il y a une quinzaine d'années, le tempo des crises était peu ou prou fixé par les résolutions de l'ONU. Ces dernières pouvaient être critiquées. Elles prenaient du temps à être signées ou mises en œuvre, mais en tout cas, chacun se positionnait par rapport à elles. Aujourd'hui, elles existent toujours, mais plus personne ne s'y intéresse.

La prolifération technologique permet également à nos compétiteurs de nous concurrencer sur certaines de nos capacités. Indéniablement, notre avantage en la matière se réduit. Enfin, le champ informationnel devient un espace d'influence et d'affrontement à part entière, systématiquement utilisé. Il s'agit à mes yeux de la plus importante rupture. Nous devons être capables de la penser. Dans ce domaine, de nombreux acteurs sont très efficaces, car ils sont désinhibés. Aujourd'hui, les émotions sont plus que jamais instrumentalisées. Quelques images, ou quelques mails détournés suffisent à faire basculer une opinion nationale et internationale, et à semer le désordre dans les rues et dans les esprits.

Le meilleur exemple de ce durcissement des conflits est probablement la Libye, située à seulement 2 000 km de nos plages. Il y a deux ans, des milices se combattaient à la Kalachnikov. Aujourd'hui, il s'agit d'une véritable guerre. Des blindés sont engagés, ainsi que de l'artillerie. Des interceptions permettent de faire des frappes en « boucle courte » avec des drones. Il y a des défenses antiaériennes et même un embargo maritime, ainsi qu'une guerre informationnelle. Nous devons y porter une grande attention. Les guerres que nous devons préparer ressembleront probablement à une combinaison entre le conflit libyen et ce que nous avons pu voir en Ukraine. J'estime que le risque d'escalade militaire est aujourd'hui élevé, et le moindre incident peut dégénérer. Dans ce contexte, nous devons nous interroger sur le type d'armée dont notre pays a besoin.

Vous l'avez dit, l'armée de Terre a une expérience opérationnelle assez importante, certainement sans comparaison en Europe. Nous ne sommes pas pour autant prêts à faire face à des conflits de grande ampleur. Aussi, notre ambition est de disposer d'une armée de Terre durcie, c'est-à-dire prête au combat sur court préavis. Aujourd'hui, seule une petite partie de l'armée de Terre en est capable, car c'est ce dont nous avons besoin pour traiter les crises auxquelles nous sommes confrontés. Nous devons pouvoir déployer un volume de forces significatif beaucoup plus rapidement.

Je suis par ailleurs convaincu qu'une nation prête au combat sera très certainement en mesure de dissuader ses potentiels adversaires. Il n'en ira pas de même pour une nation mal préparée, qui suscitera des convoitises et qui subira le fait accompli. Aujourd'hui, je n'identifie pas de menaces directes contre le territoire métropolitain. Néanmoins, nous devons être vigilants sur certains de nos intérêts en outre-mer ou à l'étranger.

Une armée de Terre durcie c'est ensuite une armée puissante, entraînée et adaptée aux nouvelles menaces. Pour éviter d'être contournés, avec des adversaires cherchant à jouer sur l'ensemble du spectre, nous devons être présents sur tous les secteurs. Pour ce faire, il faut conserver un modèle d'armée complet, tel qu'il est construit aujourd'hui, et qui soit suffisamment dissuasif. Pour être puissant, il faut également mieux combiner nos effets : les effets physiques, au travers des actions de combats et les effets immatériels, comme le brouillage, la déception ou la guerre informationnelle. Cette combinaison des effets a été observée en Crimée et dans le Donbass.

Une armée de Terre durcie doit également être résiliente. Il nous faut de l'épaisseur. Nous devons disposer de stocks de munitions et de pièces de rechange en quantités suffisantes. La résilience est en outre liée au maillage du territoire, qui nous donne la capacité de protéger et de soutenir les Français très rapidement si la situation le nécessite, sur un vaste panel de risques, de menaces, ou d'accidents.

La résilience exige de disposer d'une chaîne de commandement robuste, qui nous permette de décider malgré la menace de guerre informationnelle que nous subirons en cas d'attaque. Si nos chaînes de commandement et nos processus décisionnels ne sont pas suffisamment robustes, le risque est de perdre la guerre sans l'avoir livrée, parce que nous n'aurons pas été capables de décider de nous y engager.

La composante terrestre continuera à occuper une place centrale dans les conflits de demain, car c'est au sol que se nouent et se dénouent les crises. C'est au sol que les ultimes volontés s'affrontent. Pour atteindre cette ambition, je souhaite rehausser le niveau d'exigence de notre préparation opérationnelle. Quatre grands axes permettent de réaliser l'ambition d'une armée de Terre durcie. Cet objectif ne sera pas atteint à l'été 2021, car il est ambitieux, et que nous avons encore du chemin à parcourir. Il nécessitera d'importants efforts. Nous visons donc un objectif 2030, mais une partie des composantes de la réalisation de cet objectif nous engage au-delà. Cette manœuvre s'inscrit dans la profondeur, avec des projets identifiés, qui constituent nos premiers objectifs. D'autres objectifs exigeront davantage de temps, et d'autres se révéleront lors du premier bilan que nous dresserons l'année prochaine.

Les axes concernent nos hommes, nos capacités, notre entraînement, ainsi que la simplification de notre fonctionnement.

Tout d'abord les hommes qui constituent le cœur de l'armée de Terre. Nous devons les préparer à des affrontements encore plus difficiles que ceux qu'ils livrent actuellement. Aujourd'hui, leur niveau est bon, mais des engagements plus exigeants nécessitent une préparation renforcée. Se pose également la question de la réserve, qui doit être mieux entraînée et plus employable. Elle est en effet essentielle pour nous permettre de regagner l'épaisseur dont nous avons besoin, en combinant l'action de l'armée d'active, et celle de l'armée de réserve.

Nous avons également besoin de capacités, pour nous permettre de surclasser, ou à tout le moins de faire jeu égal avec nos adversaires. Mes hommes doivent avoir les moyens de s'entraîner et de combattre. Pour ce faire, j'ai besoin de temps, de matériels modernes et disponibles, et de munitions. La modernisation est un enjeu essentiel pour les armées occidentales. Nous devons en la matière parvenir à un juste équilibre technologique, pour assurer notre supériorité opérationnelle, sans qu'elle ne constitue une charge trop lourde. Il faut bien évidemment éviter le décrochage technologique. Les essaims de drones ne sont aujourd'hui plus de la science-fiction. Néanmoins, nous devons également disposer de masse, et veiller à ce que les coûts de possession de nos matériels n'explosent pas, ce qui réduirait mécaniquement le nombre d'engins que nous pouvons engager. Si j'osais une comparaison, je dirais que nous pouvons nous offrir une Formule 1 à l'unité mais une Formule 1 nous permet de gagner la course, elle ne nous permet pas de gagner la guerre.

J'étais à Vannes la semaine dernière, auprès du 3^e régiment d'infanterie de marine. Il est le premier à recevoir les Griffon et il est en train de se les apprivoiser techniquement. Il se prépare aussi tactiquement au combat info-valorisé. Cela n'est pas simple, et demande beaucoup d'énergie. Cela permet d'ores et déjà de constater la plus-value qu'apportent nos choix en matière de matériels et de technologie. Nous sommes aujourd'hui à un niveau satisfaisant et nous devons demeurer vigilants. Le Griffon relève du segment médian dont nous venons à peine d'entamer la modernisation. Les premières livraisons ont eu lieu l'année dernière et elles s'étaleront sur un certain nombre d'années, au gré des lois de programmation militaire (LPM). Nous devons également veiller à moderniser le segment lourd, le segment de décision, qui est essentiel pour le combat de haute intensité. Il s'agit principalement du projet franco-allemand *Main ground combat system* (MGCS), qui vise à remplacer le char français Leclerc, et le char allemand Léopard à horizon 2035. En attendant nous devons pérenniser les matériels actuels.

L'entraînement doit lui aussi être centré sur l'engagement majeur. Il s'agit là d'une des principales réorientations devant être opérées. L'armée de Terre est très employée, et très entraînée, mais sur un segment bien particulier. Nous devons retrouver une capacité à manœuvrer dans la profondeur, dans un environnement hostile, en exploitant au mieux le potentiel du combat infovalorisé SCORPION. Pour évaluer cette préparation au conflit de haute intensité, il est prévu de réaliser un exercice de niveau division en 2023, avec un ou plusieurs alliés. Un exercice majeur, associé à une bonne communication stratégique, est également un bon moyen de dissuader nos adversaires.

La simplification de notre fonctionnement est enfin un objectif essentiel. Nous sommes étouffés par un excès de normes, avec des directives qui se superposent, voire parfois se contredisent. Cela nécessite une revue de fond sur notre manière de travailler, mais exige également un changement d'état d'esprit. L'objectif est d'aboutir à des solutions pragmatiques, qui facilitent la vie de nos formations et qui libèrent du temps pour l'entraînement. Cette organisation rénovée devra également favoriser l'initiative et la subsidiarité, ce que demandera le combat SCORPION. Il s'agit pour autant de la ligne d'opération que j'aborde avec le plus d'humilité. Je suis certain que les freins en la matière seront très difficiles à dépasser. Je suis cependant extrêmement déterminé.

Vous avez reçu la vision stratégique la semaine dernière. Je ne l'ai abordée que dans ses grands traits. Elle s'inscrit dans la durée et nous serons amenés à en reparler. Il s'agit d'un défi de taille pour l'armée de Terre, parce qu'elle doit se réorienter face aux menaces qui nous entourent.

J'ai entière confiance dans les soldats et la chaîne de commandement de l'armée de Terre pour relever ces défis. Le Sénat nous a beaucoup soutenus, notamment dans les LPM, et je ne doute pas que je pourrai également compter sur vous dans la réalisation de cette vision stratégique.

M. Cédric Perrin. – Au nom du groupe Les Républicains au Sénat, je souhaite rendre hommage aux hommes et aux femmes de la défense, qui ont démontré une fois de plus la force de l'engagement depuis le début de la crise sanitaire. En mai 2020, pendant le confinement, nous avons voté des dispositions permettant de poursuivre l'exercice des missions de l'Etat. Nous avons notamment adopté des articles concernant le maintien en service des militaires, et le réengagement des anciens militaires de carrière sur la base du volontariat, sous réserve du respect de la limite d'âge. Nous ne pouvons que constater que ces mesures d'urgence sont des pis-aller, et témoignent du faible calibrage de la LPM en termes de ressources humaines, ainsi que du manque de réserve en cas de crise nationale grave.

Ma première question porte sur les impacts de la pandémie sur l'armée de Terre, et ses propositions. Quels retours d'expérience ont pu être tirés de cette crise pour l'avenir, et quelles solutions concrètes et crédibles ont été anticipées en cas de seconde vague, ou de nouvelle pandémie ?

J'ai cru comprendre que le ministère de la Défense avait proposé son expérience de gestion de crise aux autres ministères et administrations, mais avait reçu une fin de non-recevoir. Qu'en est-il ?

Quels sont les points forts et l'expertise qui pourraient être mieux exploités par l'administration civile ? Comment l'expérience de l'armée de Terre pourrait-elle servir à l'avenir au pays ? Dans cette optique, quelle est votre vision pour la réserve ? Comment envisagez-vous sa montée en gamme ?

Vous avez évoqué dans un entretien récent à l'Est Républicain le passage de combats asymétriques à des combats symétriques. Vous avez également évoqué le problème libyen et la fin du multilatéralisme. Outre la question libyenne, qui nous inquiète tous, quels éléments vous amènent à l'envisager ?

Enfin, vous affirmez souvent que l'efficacité au combat nécessite impérativement une préparation opérationnelle. Je regrette qu'au début de la crise sanitaire, certains élus aient vu d'un très mauvais œil l'arrivée du 35^e régiment d'infanterie (RI) à Canjuers, dans une zone pourtant isolée. Cela a entraîné des conséquences fâcheuses pour ces unités. Vous avez tout fait pour l'éviter, mais je tenais à dire ma stupéfaction devant cette situation.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je souhaitais vous féliciter pour la qualité du document qui expose votre vision stratégique, ainsi que pour celle des restitutions des trois groupes de travail du « groupe de réflexion Terre », hier soir. Le troisième était particulièrement pertinent.

Je souhaiterais revenir sur deux de vos objectifs stratégiques, à commencer par celui des ressources humaines, et sur l'enjeu de la fidélisation des personnels. Votre ambition est de garantir en quantité et en qualité la ressource humaine. Je souhaiterais connaître la durée moyenne d'engagement. De même, quelle durée de contrat permet à la formation d'un soldat de métier d'être rentable ? Nous avons des besoins massifs de recrutement, ce qui

signifie que les sorties sont de même ampleur. La formation pèse donc sur le budget de l'armée de Terre, comme l'engagement des réservistes pèse sur celui des entreprises.

Par ailleurs, disposez-vous d'une estimation de l'engagement de l'armée de Terre dans le service national universel (SNU) ? Les ministres Jean-Marc Todeschini et Jean-Marie Bockel se sont saisis de ce sujet, et ont posé de nombreuses questions. Nous souhaiterions une réponse précise sur ce point.

Les opérations Sentinelle et Résilience reposent largement sur l'armée de Terre. Faut-il y voir une nouvelle mission, qui relève davantage de la sécurité que de la défense ? Or vous misez sur un engagement majeur, c'est-à-dire une guerre plus traditionnelle, demandant des équipements différents. Vous considérez par ailleurs que nous arrivons à la fin des guerres asymétriques. Faut-il voir dans vos propos l'annonce de la fin de l'opération Barkhane ?

Imaginez-vous un conflit État contre État ? Le Livre blanc n'identifie aujourd'hui aucune menace étatique. Est-il nécessaire aujourd'hui de le réviser ?

Vous souhaitez le développement de l'interopérabilité interarmées et interalliée, et l'intégration d'unités partenaires. Vous inscrivez-vous dans une vision stratégique purement européenne, ou dans une perspective otanienne ? Les deux sont-elles compatibles ?

Vous évoquez également les équipements. Quelle sera la place du futur char de combat MGCS ? Sera-t-il central pour l'engagement de l'armée de Terre dans des conflits futurs ?

M. Jean-Marie Bockel. – Je souhaitais vous remercier pour la vision stratégique que vous nous avez présentée. Nous avons besoin d'une vision. Il s'agit par ailleurs d'un avantage compétitif dans les arbitrages qui sont devant nous. Je songe à la clause de révision 2021. En effet, une vision se décline. Aussi, sur les enjeux de préparation opérationnelle, comment la programmation militaire va-t-elle s'adapter à l'ambition que vous avez évoquée ? Des arbitrages importants devront intervenir, sans quoi votre démarche sera freinée.

J'ai trouvé particulièrement intéressante l'importance que vous accordez à l'épaisseur de la réserve militaire. En 2016, avec Gisèle Jourda, nous avons mené un travail sur la garde nationale. Nous avons voulu décliner certains aspects, que vous reprenez. Je songe notamment à la dimension de territorialisation, ou encore à l'adaptation de l'engagement au monde actuel et à ses menaces. J'en déduis qu'au-delà de la sempiternelle variable d'ajustement qu'est la réserve, la vision stratégique pourrait lui donner un rôle plus important.

Je souhaiterais connaître le bilan que vous dressez de Résilience, ainsi que de ce que pourrait être ce déploiement dans l'éventualité d'une nouvelle vague de la pandémie.

M. Jean-Pierre Vial. – La violence stratégique donne naturellement la priorité aux moyens capacitaires et technologiques. Néanmoins, je voudrais soulever un autre volet. Le gouvernement met en avant la politique défense, diplomatie et développement (3D) au Sahel. Ce théâtre d'opérations n'a plus rien à voir avec l'intervention au Mali originelle, ou la priorité était d'éviter l'effondrement des structures étatiques. Pour autant, l'un des premiers problèmes, constituant un terreau propice au terrorisme et aux alliances opportunistes entre tribus, était la fracture de développement entre le nord très pauvre, et le sud, où la croissance atteignait 5 %. Quelle est votre vision de l'armée de Terre vis-à-vis des objectifs de

développement ? Comment envisagez-vous vos relations avec les responsables des projets de développement français sur le terrain et en amont, tels que l'Agence française de développement (AFD) ?

Ma deuxième question porte sur la coopération de défense, notamment en Afrique. La formation de cadres de l'armée, et leur fidélisation est importante dans les Etats où l'idée militaire occupe une place toute particulière. Nos coopérations de défense en Afrique restent un enjeu prépondérant pour la stabilisation de la zone sahélienne, mais également au-delà, par exemple dans les zones qui représentent des territoires remparts face à l'avancée du terrorisme islamique. Je prendrai l'exemple du Togo, où un militaire français est actuellement conseiller technique auprès du chef d'état-major des forces armées togolaises. Quelle stratégie envisagez-vous pour que l'armée de Terre puisse tirer les bénéfices de ces échanges, et pour exploiter au mieux les nouveaux acquis et expériences des officiers coopérants ?

M. Bernard Cazeau. – Vous évoquez le risque d'attaques cyber, pouvant intervenir en complément d'autres crises. Comment est-il pris en compte dans votre nouvelle vision stratégique lors d'opérations extérieures ? Par ailleurs, comment celle-ci prend-elle en compte la coopération européenne, et les enjeux de l'interopérabilité entre les armées européennes ?

M. Pierre Laurent. – Vous avez largement insisté sur le fait que la vision stratégique d'une armée de Terre durcie était liée à l'analyse d'un nouveau cycle de conflictualité. Force est de constater que celui-ci a des origines multidimensionnelles. D'un point de vue militaire, vous avez évoqué le réarmement, et la prolifération technologique. Mais il convient de ne pas négliger les dimensions politiques, géopolitiques, et de déséquilibre social au plan planétaire. Le débat politique national autour de ces questions devra donc allier une vision stratégique à une stratégie de prévention multidimensionnelle des conflits. Sans cela, nous pourrions nous-mêmes alimenter un discours d'engrenage conflictuel.

Vous avez évoqué le maillage territorial. Qu'est-ce que le territoire pour l'armée de Terre ? Outre les opérations extérieures, et le territoire national se pose la question européenne, qui évoluera probablement dans les années à venir. Le retrait des troupes américaines peut aujourd'hui être envisagé.

Entre la suppression du service militaire, et l'improbable SNU, je considère que nous n'avons pas inventé pour l'heure quoi que ce soit qui puisse constituer un outil d'appropriation populaire et citoyen large des enjeux d'une armée d'aujourd'hui. Avez-vous des idées sur une manière de réinventer, dans les conditions actuelles, et avec une armée qui est désormais professionnelle, un lien démocratique entre l'armée et la nation d'une meilleure qualité ?

M. Joël Guerriau. – Ces dernières années ont été marquées par des conflits en apparence asymétriques, recourant notamment à des combattants anonymes, appartenant pourtant à des armées régulières. Je songe notamment à la Crimée et à la Syrie, où les soldats retirent leurs écussons. Cependant, la force Barkhane combat toujours des groupes organisés en guérilla. Comment gérez-vous ce type de conflit, qui nécessite un savoir-faire particulier au contact des populations, et implique de consacrer une part importante de ses forces au renseignement ?

En termes de capacités technologiques et opérationnelles militaires, quels écarts doivent-ils être corrigés vis-à-vis de nos ennemis avérés et potentiels, de nos partenaires, mais aussi de nos alliés ?

Enfin, vous préconisez la conduite d'un exercice de niveau division en 2023, préparant à la manœuvre multimilieux, dans le cadre d'un conflit majeur, qui permettrait de développer l'interopérabilité interarmées et interalliées dans un scénario de conflit dur, en environnement très dégradé. Ce projet est très ambitieux. De tels exercices permettraient assurément une bonne préparation aux conflits symétriques. Pouvez-vous en évaluer le coût ? Les crédits qui seront votés, affectés à la défense, permettent-ils d'organiser de tels entraînements, de sorte qu'ils soient réellement efficaces en termes d'occurrence, de durée, de matériel, de personnel mobilisé, d'évaluation, etc. ?

Général Thierry Burkhard. Monsieur le sénateur Perrin, vous me demandez quels sont les impacts de la crise COVID sur l'armée de Terre. Premièrement, malgré la crise sanitaire, les opérations auxquelles contribue l'armée de Terre se sont poursuivies, tant en opérations extérieures que sur le territoire national. Deuxièmement, l'armée de Terre s'est engagée dans l'opération Résilience, en faisant effort sur la décentralisation et la subsidiarité. Il a fallu combiner le plus intelligemment possible la poursuite de nos missions et la protection de nos soldats tout en faisant preuve de créativité pour soutenir au mieux les Français, dans le cadre de l'opération Résilience. Les chefs de corps ont réalisé une grande partie de ce travail. Il faut leur rendre hommage.

Autre constat, nous avons réalisé une opération de type va-et-vient : lancement de l'opération, réalisation des missions puis repli et réduction de nos effectifs. Nous ne nous sommes pas englués dans l'opération Résilience, ce qui n'est jamais évident, sur le territoire national. Il n'y a pas eu de très forte visibilité médiatique sur nos missions en dehors du transport des patients par hélicoptères. Ceci s'explique par le fait qu'elles aient été menées à une échelle plus locale.

Nous avons enfin apporté un appui à l'expertise et cette crise nous a appris à découvrir de nouveaux interlocuteurs. Alors que Sentinelle nous fait travailler quasi exclusivement avec les FSI, dans cette crise, nos partenaires ont été très différents. Il s'agissait notamment du monde de la santé, avec les Agences régionales de santé (ARS), ou les hôpitaux. Dans un temps assez court, des détachements de liaison ont été insérés à la cellule de crise du ministère de la Santé ou dans les ARS. Ils ont pu décoder les besoins et proposer l'appui de l'armée de Terre. Je pense que cela a fonctionné globalement de manière assez satisfaisante.

Le pic de cette crise a duré deux mois et demi, et en une quinzaine de jours nous avons trouvé des modes de fonctionnement efficaces. Nous avons également pu apporter notre expertise en matière de planification à d'autres administrations, qui en avaient moins l'habitude.

Nous devons nous préparer à une éventuelle deuxième vague en adoptant une autre posture. Sur la première vague, nous nous sommes avant tout protégés. Pour la deuxième vague, forts de notre expérience, et des études de santé qui doivent nous y aider, nous devons avoir pour objectif de protéger et de maintenir au meilleur niveau notre capacité opérationnelle.

La réserve a été engagée dans l'opération Résilience à hauteur de 900 réservistes Terre. En effet, pour une crise particulière, il n'était pas opportun de déployer massivement la réserve, alors que du personnel d'active était disponible. Enfin, ne sachant pas si la crise durera deux ou six mois, il aurait été déraisonnable d'engager d'emblée un volume important de réservistes.

Lorsque la crise a débuté, j'ai souhaité maintenir à tout prix les activités de préparation opérationnelle pour les unités qui allaient être projetées dans les six mois à venir. Les risques sanitaires étaient incomparablement plus faibles que les menaces auxquelles nos unités s'apprêtaient à faire face dans six mois, lorsqu'elles se trouveraient confrontées aux Groupes armés terroristes et à des engins explosifs improvisés en BSS. En guise d'exemple, le centre de préparation opérationnelle de Canjuers devait recevoir le 35^e régiment d'infanterie de Belfort, qui venait de l'une des zones les plus frappées par l'épidémie. Des voix se sont ainsi opposées à sa venue, craignant une contamination. Certains élus s'en sont également fait l'écho.

A contrecœur et dans une logique d'apaisement, j'ai décidé de basculer le 35^e RI à Suippes, où il a pu réaliser sa préparation opérationnelle, dans des conditions cependant moins bonnes que celles du centre de Canjuers. Chacun doit tirer des enseignements de cette crise où la logique de l'émotion l'a parfois emporté sur la rationalité.

Madame Conway-Mouret, vous vous souciez de la ressource humaine et vous avez raison, l'armée de Terre vit de sa ressource humaine. Il s'agit d'un combat permanent, où jamais rien n'est définitivement acquis. L'année dernière, nous avons atteint nos objectifs quantitatifs et qualitatifs. Cette année, l'interruption de deux mois et demi de notre plan de recrutement pour les militaires du rang représentera un retard potentiel de 2 000 hommes. Pour les officiers, le recrutement a lieu annuellement, au mois de juin ou de juillet. Il n'y aura donc pas de déficit. Enfin, l'Ecole nationale des sous-officiers d'active (ENSOA) de Saint-Maixent n'a dû supprimer qu'une seule promotion de semi-directs, c'est-à-dire de caporaux en régiment passant des stages pour devenir sous-officiers. Ils pourront donc être répartis sur d'autres promotions, et le retard sera rattrapé au début de l'année 2021.

Les centres de recrutement pour les militaires du rang ont rouvert début mai. Pour une très grande majorité, les candidats n'ont pas renoncé à leur projet d'engagement et viennent aujourd'hui se présenter pour finaliser leur dossier. Pour autant, nous ne pourrons pas tout absorber. Il existe plusieurs goulots d'étranglement, à commencer par le recrutement lui-même. Par la suite, les capacités des centres de formation initiale ne sont pas extensibles. Pour l'heure, je n'ai pas d'inquiétude particulière à l'idée du risque sanitaire que représente la vie en collectivité. Nous aurons une vision un peu plus fine de cette situation au mois de septembre. J'aurais plutôt tendance à penser qu'à la fin de l'année, il ne pourrait manquer que 400 hommes par rapport aux 2 000 prévus. Les mesures d'assouplissement que vous avez votées nous permettront sans doute de compléter ces effectifs.

La durée moyenne de service de nos militaires du rang est d'environ cinq ans et demi en moyenne, ce qui est inférieur à la cible idéale qui est de sept ans. Cela n'est donc pas totalement satisfaisant et nous devons continuer à progresser. Par comparaison, dans le civil, une population identique change d'emploi en moyenne tous les dix-huit mois.

Madame la sénatrice Conway-Mouret, le SNU n'est encore qu'un projet. Je devais cependant le faire figurer dans notre vision stratégique, car l'armée de Terre participe à son expérimentation. Mais cela s'inscrit dans une vision de la jeunesse plus large, dont le SNU

n'est qu'un élément parmi d'autres. Il est naturel que, dans la vision stratégique, l'armée de Terre ait une ambition jeunesse. Comme officier, j'estime que les armées ont quelque chose à lui apporter. Comme chef d'état-major de l'armée de Terre, je ne peux que m'y intéresser dans une logique de recrutement.

En se préparant au conflit de haute intensité, l'armée sera prête pour des opérations de moyenne intensité comme en BSS ou pour des opérations sur le territoire national. Qui peut le plus peut le moins. Se préparer à un conflit majeur ne veut pas dire que nous allons délaisser le territoire national, ni que nous ne serons pas en mesure d'agir toujours efficacement dans l'opération Barkhane, bien au contraire.

Madame Conway-Mouret, vous dîtes que la perspective d'une guerre Etat contre Etat n'apparaît pas dans le livre blanc de 2013 et vous avez raison, mais cette perspective est toutefois traitée dans la revue stratégique de 2017.

La vision stratégique est construite sous enveloppe du budget prévu par la LPM. Néanmoins, depuis son vote, l'accentuation de certaines menaces rend nécessaire la prise en compte de nouveaux besoins pour y faire face. Se pose également la question du niveau technologique et du coût de possession de nos matériels. Un juste équilibre doit être trouvé. Il ne faudrait pas que le coût du maintien en condition opérationnelle (MCO) augmente en proportion du budget de la défense car cela obèrera notre capacité à nous entraîner. Il y a également un équilibre à trouver en matière de contractualisation du MCO. Nous avons verticalisé certains contrats de MCO ce qui a de très nombreux avantages. Toutefois, cela a un coût supplémentaire. Le risque pour l'armée de Terre est que ce coût entame le budget de la préparation opérationnelle, qui est déterminante. Il ne sert à rien d'investir dans du matériel, si nous n'entraînons pas nos hommes avec. Cette question est liée par ailleurs à celle de la fidélisation. Un pilote de char Leclerc qui ne roule que 25 heures par an ne pourra pas être satisfait. Il faut lui donner les moyens de s'entraîner et notamment avec son matériel.

Monsieur le sénateur Bockel, vous abordez la question de la réserve. Cette réserve est un élément essentiel car elle contribue à la masse en complément de l'armée d'active. Nous avons largement progressé dans l'emploi de la réserve depuis 2015 comme en témoigne l'engagement des réservistes dans l'opération Sentinelle, en complément de l'active.

Dans le cadre de la vision stratégique, nous visons une armée de Terre durcie dans son ensemble, ce qui inclut la réserve. L'objectif à court terme est la remontée en puissance de l'armée d'active et c'est sur elle que je fais porter initialement mon effort. C'est dans cette phase-là que nous devrons également nous pencher sur la manière dont est gérée administrativement la réserve. Il existe de nombreuses marges d'amélioration, mais nous avançons rapidement en la matière.

Pendant les premières années où l'armée de Terre d'active commencera à se durcir, je souhaite que nous réfléchissons au rôle de la réserve en cas de conflit de haute intensité. Nous ferons des propositions. Nous pouvons ne rien changer, avec une réserve maintenue dans un rôle de protection, et une formation militaire assez basique. Au contraire, nous pouvons souhaiter qu'elle s'engage plus avant. Nous reviendrions alors à des missions comparables à celles de la Défense opérationnelle du territoire (DOT), avec des régiments plus équipés et mieux entraînés. Enfin, nous pouvons envisager que dans la haute intensité, la réserve, au moins en partie, soit un complément à l'armée d'active. Cela impliquerait un effort budgétaire particulier dans la future LPM. La création d'une éventuelle batterie d'artillerie de

réservistes exigerait par exemple des canons, des obus pour s'entraîner, et des formations spécifiques.

Monsieur le sénateur Vial, nous avons beaucoup progressé en ce qui concerne la politique de défense, de diplomatie et de développement (3D). Cela a exigé du temps. Un conseiller développement a été mis en place auprès du COMANFOR Barkhane, chargé de l'interface avec les différents ambassadeurs, et l'AFD. La cohérence est indispensable. Si nous conduisons des opérations dans une zone donnée, nous devons créer une situation sécuritaire favorable et mettre en œuvre, en parallèle, le développement et la diplomatie, pour améliorer la vie des habitants et réinstaller la gouvernance.

La coopération de défense est une piste importante. Les armées du G5 progressent. Nous devons trouver le meilleur type d'accompagnement. A cet effet, le centre pour le partenariat militaire opérationnel (CPMO) a été créé. Il s'agit d'une véritable stratégie dans la continuité où existent différents types de coopérations. La coopération opérationnelle est celle des unités sur le terrain. La coopération structurelle permet par exemple à des coopérants de se rendre dans des écoles de formation étrangères. De même, nous accueillons des stagiaires étrangers à l'école de guerre. Au-delà de la formation, certains officiers se retrouveront demain sur le terrain.

Monsieur le sénateur Cazeau, la prise en compte de la menace cyber est essentielle à la protection de nos réseaux. Nous avons largement progressé en la matière, bien qu'il faille demeurer humble. Un adversaire qui consacre des moyens suffisants à une attaque cyber parviendra probablement à la mener à bien. Nous devons être particulièrement vigilants dans le domaine du combat infovalorisé qui s'appuie largement sur des réseaux. Ces derniers doivent être protégés et surveillés. Mais nous devons aussi nous préparer à combattre dans le cas où ces réseaux ne fonctionneraient plus.

En matière de coopération européenne, le projet Capacités motorisées (CAMO) avec la Belgique est exemplaire. Nous entretenons de très bons rapports avec ce pays, qui envisage de projeter avec nous en 2021 un sous-groupement tactique interarmes (SGTIA) en BSS. Nous menons des entraînements en commun. De même, la Belgique est intégrée dans l'élaboration de la doctrine opérationnelle SCORPION. Nos partenaires majeurs sont par ailleurs le Royaume-Uni, les États-Unis, et l'Allemagne.

La question de l'interopérabilité avec nos alliés est avant tout une affaire de systèmes d'information et de commandement (SIC). L'enjeu d'un système de commandement et de communication est central en termes d'interopérabilité européenne.

Monsieur le sénateur Laurent, le lien entre l'armée et la nation est un élément essentiel et structurant. Nous y prêtons attention mais c'est un effort collectif de l'armée vers la nation et de la nation vers l'armée. Les efforts de l'armée de Terre s'incarnent par exemple au travers du développement de notre réseau de réservistes citoyens. Nous entretenons aussi des espaces de réflexion avec le monde civil, comme avec le Groupe de réflexion Terre.

Monsieur le sénateur Guerriau, par opposition au combat symétrique, dans le combat asymétrique le renseignement a une part encore plus importante parce que l'ennemi se dissimule et qu'il est nécessaire de le localiser, y compris quelquefois au sein des populations. Mais le renseignement est essentiel aux opérations, quelles qu'elles soient.

L'exercice divisionnaire se fera en lieu et place de plusieurs autres exercices habituels, de moindres importances. En conséquence, d'après une première estimation, le surcoût devrait être maîtrisé.

M. Pascal Allizard. – En tant que rapporteur du programme 144, je souhaiterais vous entendre sur les innovations dont l'armée de Terre a besoin. Quels projets faut-il accélérer ? Quels nouveaux projets faudrait-il inscrire ?

M. Richard Yung. – Vous évoquez le combat terrestre du futur. Quels investissements vous semblent-ils nécessaires pour le mener ? Je m'interroge par ailleurs sur l'existence d'un plan analogue à celui que vous venez de nous présenter pour l'armée de l'air et la marine. Comment vous coordonnez-vous ?

M. Michel Boutant. – Vous avez souligné que la construction du MGCS serait inutile sans systèmes radio qui puissent communiquer entre eux. J'imagine que la définition du cahier des charges de ce projet a été menée en collaboration avec l'état-major de l'armée de Terre allemande. Vous avez défini votre vision stratégique. Celles de vos homologues allemands et belges la rejoignent-elles ? Je suis sensible à la dimension européenne de la défense, en particulier à un moment où les Etats-Unis allègent leur présence sur le continent. Cela peut-il constituer les prémisses d'une défense commune ?

M. Olivier Cadic. – J'ai apprécié dans votre exposé la prise en compte de la dimension globale et cyber de la désinformation. La commission a lancé une action lors de la cyberattaque contre les hôpitaux de Paris au début de la crise sanitaire. Nous avons notamment identifié l'absence d'une force de réaction cyber rapide, pour contrer les actions de désinformation, qui visaient en particulier le Parlement, et plus généralement, les systèmes démocratiques. Leur effondrement est en effet visé par certains Etats. Des dizaines de milliers de blogs ont ainsi été mis en ligne par la Russie en Afrique récemment. Notre armée y est confrontée à la désinformation. Êtes-vous satisfait par la réponse que nous apportons actuellement dans ce domaine ? Quelles améliorations pourraient être envisagées ?

M. Ronan Le Gleut. – Des exercices militaires conjoints entre alliés de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) ont lieu toute l'année. Or le 10 juin, un incident naval est intervenu entre deux alliés. Ne faudrait-il pas plutôt organiser davantage d'exercices militaires entre Européens ?

M. Olivier Cigolotti. – Dans le cadre de votre vision stratégique, vous souhaitez disposer de personnels mieux recrutés et mieux formés, avec un fonctionnement simplifié. Quels sont les points prioritaires en matière de simplification ? Implique-t-elle nécessairement une réorganisation ?

M. Hugues Saury. – La doctrine me semblait être jusqu'à présent l'engagement dans des guerres asymétriques, notamment contre le terrorisme militarisé. Il me semble que vous nous présentez un changement radical de doctrine, en anticipant des conflits durs, et la possibilité du retour d'un conflit majeur. Vous indiquez notamment qu'il faut réapprendre la grammaire de la guerre de haute intensité. Quels éléments géopolitiques justifient pour vous ce changement radical ?

Général Thierry Burkhard.- Monsieur le sénateur Allizard, concernant le programme P144, il me paraît prioritaire de concentrer l'effort d'innovation vers la prise en compte des nouvelles menaces. Je songe notamment à la lutte anti-drone, ou à la défense

antiaérienne. Les éléments majeurs du programme 144 qui concernent l'armée de Terre sont le développement du MGCS et les études concernant le segment de décision : successeur du Véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI) ; successeur du camion équipé d'un système d'artillerie (CAESAR).

Monsieur le sénateur Yung, nous aurons besoin de moyens lourds dans les combats futurs. Mais, principale rupture, nous aurons surtout à mieux synchroniser nos actions dans les champs physiques et informationnels. C'est dans ce cadre que le programme TITAN participera, pour le milieu aéroterrestre, à l'objectif de relier en interarmées et en interallié les différentes composantes. Des plans analogues pour l'armée de l'air et la marine sont nécessairement alignés sur la vision stratégique du chef d'état-major des armées.

Monsieur le sénateur Boutant, nous sommes actuellement en train de définir le cahier des charges du MGCS. La Direction générale de l'armement (DGA) y travaille, en lien avec l'armée de Terre. Dès cet été, deux de nos officiers se rendront à Coblenze, où l'équipe de projet franco-allemande définira le cahier des charges et pilotera les études de recherche et technologie communes. Je serai particulièrement vigilant en ce qui concerne le système global d'interconnexion des différents moyens, dont la finalité est de permettre de travailler en haute intensité, et en pleine interopérabilité.

Monsieur le sénateur Cadic, il est difficile d'attribuer les attaques en matière de désinformation. Nos compétiteurs sont plus désinhibés que nous, mais je pense que nous sommes capables d'agir dans ce champ également.

Monsieur le sénateur Le Gleut, l'incident entre frégates turque et française n'est pas lié à l'insuffisance d'exercices entre Européens.

Monsieur le sénateur Cigolotti, tout système a tendance à se complexifier dans le temps. Nous devons donc régulièrement simplifier nos procédures. Par ailleurs, les organisations sont très imbriquées avec les fonctions soutien. Aussi, devons-nous trouver des modes de fonctionnement plus simples. Cela n'implique pas une réorganisation et encore moins un retour en arrière. Il s'agit avant tout d'état d'esprit. Il conviendra peut-être de faire évoluer certaines procédures, mais il ne s'agit pas d'un changement majeur. Monsieur le sénateur Saury, notre doctrine est conçue pour faire face aux principales menaces que nous identifions. Nous nous adaptons cependant aux situations. Lorsque je suis entré dans l'armée, l'armée de Terre s'engageait dans la Guerre du Golfe. Nous avons alors conduit une opération conforme à ce que nous avions prévu du point de vue de la doctrine : divisions blindées ; brigades ; brigades d'artillerie ; appui aérien. En face, l'ennemi mettait en œuvre exactement la doctrine soviétique. La seule surprise pour nous était que nous avions été obligés de nous projeter, et que nous n'avions pas eu à nous défendre sur nos frontières.

Sans que nous ne changions de doctrine, nous nous sommes par la suite transformés en soldats de la paix dans les Balkans. Il ne s'y déroulait pas de combat interarmes ni d'engagement dans la profondeur même si nous avons déploré des pertes. Nous avons redécouvert véritablement la guerre en Afghanistan. Elle était néanmoins asymétrique, et nous avons fait en sorte de pouvoir répondre à cette menace spécifique. Nous nous sommes optimisés dans la durée, dans la douleur, et dans le sang. Aujourd'hui, en BSS, nous travaillons dans une certaine continuité. Il s'agit de neutraliser l'ennemi au milieu des populations.

Aujourd’hui, la menace qui se dévoile témoigne d’une évolution de la conflictualité et nécessite une évolution de notre doctrine. Cela ne signifie pas qu’il n’y aura plus de conflits asymétriques. L’armée de Terre, par nécessité, s’est adaptée pour répondre aux conflits asymétriques. Mais face aux menaces que nous voyons réapparaître maintenant, nous n’aurons pas, comme en Afghanistan, deux ou trois ans pour monter en puissance. Nous devons être prêts. C’est la raison pour laquelle nous devons réorienter notre doctrine vers la grammaire de la haute intensité.

M. Christian Cambon, président. – Je vous remercie pour cette présentation de la vision stratégique de l’armée de Terre. Nous allons l’intégrer dans nos travaux d’actualisation de la LPM. Je pense que, plus que jamais, nous avons besoin de vision. Sachez que nous sommes à vos côtés. Nous avons conscience des défis qui sont posés à l’armée de Terre. Le Sénat vous accompagnera pour mettre en œuvre cette vision. Nous vous remercions pour l’engagement de l’armée de Terre. Nous saisissons régulièrement les occasions de visiter les unités, et de prendre la mesure des choses sur le terrain. Nous avons conscience du travail réalisé, y compris pour Sentinelle. Nous en avons moins parlé, mais il s’agit d’un dispositif important, qui devra être réexaminé.

Général Thierry Burkhard. – En particulier sur le territoire national, nous devons demeurer raisonnables dans le niveau d’engagement, et faire évoluer l’opération en fonction du niveau de menace. Celle-ci n’a disparu, mais elle est moindre qu’en 2015. Par ailleurs, les forces de sécurité intérieure (FSI) ont considérablement progressé, en termes d’équipements, de personnel, de méthode, et de renseignement. Nous devons prendre cela en compte, et peut-être sortir d’un dispositif Sentinelle quelque peu rigide.

De bonnes interactions en ont découlé, notamment le dialogue entre civils et militaires, entre les préfets de zone de défense et les officiers généraux de zone de sécurité, pour permettre d’ajuster au mieux le niveau. Aujourd’hui, nous devons diminuer l’empreinte permanente de Sentinelle sur le territoire national, tout en augmentant les moyens en alerte, c’est-à-dire la réactivité. Dans chaque régiment, une section doit être capable d’intervenir en douze heures si nécessaire, contre une menace terroriste, en appui des FSI, mais également dans d’autres domaines. Quand un F16 belge s’est écrasé dans le Morbihan, une section a ainsi pu sécuriser la zone en trois heures. Si la menace croît, nous pourrons réinvestir. Mais nous devons être plus souples.

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

La réunion est close à 12 h 25.

Jeudi 25 juin 2020

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

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Politique de coopération - Relation future entre l'Union européenne et le Royaume-Uni – Audition, en commun avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, de M. Michel Barnier, chef de la Task Force pour les relations avec le Royaume-Uni

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Monsieur le commissaire, merci beaucoup d'avoir accepté d'être entendu aujourd'hui par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ainsi que par la commission des affaires européennes du Sénat. Il y a quasiment quatre ans jour pour jour, le Royaume-Uni décidait par référendum de quitter l'Union européenne ; le gouvernement britannique enclenchaît ensuite, le 29 mars 2017, la demande officielle de retrait, au titre de l'article 50 du traité sur l'Union européenne. La date de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne était initialement prévue au 29 mars 2019. Le Conseil européen a accepté de répondre favorablement à la demande britannique de prolonger les négociations jusqu'au 31 janvier 2020.

Parvenant à maintenir l'unité des Vingt-Sept, vous avez admirablement mené ces négociations, qui ont conduit à l'accord de retrait conclu en octobre 2019 et ratifié en janvier dernier. Une période de transition s'est ouverte le 1^{er} février 2020, durant laquelle le Royaume-Uni n'est plus membre de l'Union, ne participe plus aux institutions et n'est plus associé aux processus décisionnels, alors que le droit de l'Union continue à s'y appliquer provisoirement : cette période doit permettre de s'entendre sur la relation future entre les deux entités. C'est encore vous qui menez cette nouvelle négociation, mais les interlocuteurs britanniques ont changé. Ces derniers confirment vouloir mettre un terme à la période de transition au 31 décembre 2020, ce qui implique de conclure le processus fin octobre pour permettre ensuite la ratification de l'accord. Or la négociation semble très laborieuse. Elle a souffert du coronavirus, qui a atteint les deux parties et les a obligées à négocier par visioconférence.

Il apparaît à ce jour qu'aucune des questions essentielles, à savoir l'accès aux eaux territoriales britanniques, les règles de concurrence loyale, la gouvernance de la nouvelle relation commerciale et le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), n'a pu être réglée. Diriez-vous que ce blocage pourrait être dû à la trop grande précision du mandat impératif reçu par chaque négociateur et que, en conséquence, la perspective d'un compromis restera limitée tant que ces mandats ne seront pas assouplis de part et d'autre ? Existe-t-il une marge pour ce faire ?

Se dirige-t-on, au contraire, vers l'adoption d'une kyrielle de petits accords sectoriels, ce *cherry picking* que nous avions toujours refusé, plutôt que d'un accord global, au risque de mettre à mal l'équilibre final de la négociation ?

Pensez-vous, par ailleurs, que l'Allemagne, dont on sait que les intérêts dans la négociation ne sont pas tout à fait identiques aux nôtres et qui s'apprête à prendre la présidence du Conseil, pourrait mettre à son crédit une inflexion des positions de négociation afin de trouver un accord avant la fin de l'année ?

Enfin, le président Macron a rencontré M. Boris Johnson à Londres le 18 juin dernier : cet entretien a-t-il, selon vous, contribué à faire avancer la négociation ? Dans quelle mesure ces rencontres bilatérales peuvent-elles compliquer ou faciliter votre tâche ?

M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. – Monsieur le négociateur en chef, cher Michel Barnier, merci de consacrer quelques précieux instants pour éclairer nos deux commissions. Je me concentrerai sur deux sujets.

S'agissant de l'association éventuelle de la Grande-Bretagne à la politique étrangère et de défense de l'Union, plusieurs déclarations sont intervenues depuis celle de Mme May à Florence et M. Boris Johnson a apporté des éléments sensiblement différents. Est-il possible d'intégrer à l'accord que vous allez négocier une dimension relative à la défense ? Comment, en effet, envisager une quelconque autonomie stratégique de l'Union, souhaitée par nombre de responsables européens, sans faire un travail étroit avec les Britanniques sur les questions de politique étrangère, de sécurité et de défense ? Le Sénat tente de mener un travail utile à ce sujet en préparant les dix ans des accords de Lancaster House. Quel est l'état des négociations dans ce domaine ?

J'ajoute que nous sommes sensibles à la question irlandaise. Les blessures restent vives, mais le marché unique doit être protégé. Toutes les procédures nécessaires pourront-elles effectivement être mises en œuvre au 1^{er} janvier 2021 ?

Nous gardons, enfin, un œil très attentif sur les droits des citoyens européens vivant au Royaume-Uni.

M. Michel Barnier, négociateur en chef, directeur de la Task Force. – Merci de la fidélité de vos invitations, je n'oublie pas nos nombreux dialogues et je reste disponible pour le Parlement de mon pays, comme je le suis pour tous les parlements de l'Union européenne.

Nous sommes aujourd'hui à un moment névralgique de la négociation, après quatre *rounds* et avant le début du cinquième, qui sera intense et concentré, la semaine prochaine, pour essayer de donner une impulsion politique. Je rappelle que je conduis la négociation dans le cadre d'un mandat fixé par les vingt-sept gouvernements à l'unanimité et qui demeurera inchangé jusqu'au bout ; je travaille également sous le contrôle du Parlement européen, qui s'exprime par des résolutions, dont je tiens compte. Le processus de Brexit s'est engagé il y a quatre ans ; nous respectons cette décision souveraine et démocratique même si nous la regrettons et nous la mettons en œuvre étape par étape.

La première étape était institutionnelle et politique : elle consistait à quitter l'Union européenne en bon ordre. Comme tout divorce, c'est un processus coûteux qui crée beaucoup d'incertitudes sous-estimées et, selon moi, mal expliquées au Royaume-Uni. Cela a occupé les trois premières années de mon travail, qui a débouché sur un accord signé en octobre dernier puis ratifié par le Parlement européen et par les chambres des Communes et des Lords.

L'étape suivante est le Brexit économique et commercial. Nous avons, pour faciliter les choses, établi une période de transition assez courte, qui s'achève le 31 décembre de cette année. Il est possible, jusqu'au 30 juin, de la prolonger d'un commun accord d'un an ou deux ans, mais M. Johnson nous a dit qu'il n'était pas question qu'il le demande, alors que nous y étions ouverts. La négociation s'achèvera donc au 31 décembre, plus tôt, en réalité, car deux mois seront consacrés aux ratifications. Elle est donc limitée au 31 octobre.

Le 31 décembre, en toute hypothèse, le Royaume-Uni quittera l'union douanière et le marché unique, ce qui emporte beaucoup de conséquences. Accord ou non, des changements interviendront au 1^{er} janvier prochain auxquels nous devrons être prêts. En effet, tous les produits entrant dans le marché unique sont rigoureusement contrôlés aux frontières extérieures, pour trois raisons : la protection des consommateurs, celle des budgets, avec les taxes et les tarifs imposés selon les provenances, et la protection des entreprises, avec la vérification de la régularité des produits au regard de nos normes et la lutte contre la contrefaçon. Nous allons donc effectuer ces contrôles, en toute hypothèse, quel que soit le sort des négociations. Nous y sommes obligés. Cela explique que la France ait créé 1 000 emplois nouveaux de douaniers ou de vétérinaires, comme les Pays-Bas, la Belgique ou l'Irlande. En plus des contrôles et des tarifs, devrons-nous imposer des contingentements ? C'est ce que dira la négociation. Si elle échoue et que nos relations retournent dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), nous appliquerons quotas et tarifs, et les Britanniques le feront également, créant ainsi une friction supplémentaire. Tel est l'enjeu de cette négociation. La déclaration politique, annexée à l'accord de retrait et approuvée par la ratification, décrit son cadre. Ce document a été agréé par M. Johnson, qui l'a négocié à la virgule et au mot près et engage ceux qui l'ont signé. Je rappelle régulièrement aux Britanniques que plus ils s'en écartent, plus la discussion sera difficile et plus le risque d'échec grandira. L'ensemble des nombreux sujets qui constitueront notre futur partenariat y est décrit. Si nous parvenons à réaliser ce projet, notre partenariat avec le Royaume-Uni sera sans précédent.

Plusieurs paragraphes de ce document sont consacrés à la politique étrangère, à la coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni et à la défense, ainsi qu'au développement, à la coopération avec l'Afrique, à la cybersécurité ou à l'espace. Les Britanniques m'ont toutefois indiqué, dès le début de cette nouvelle négociation, qu'ils ne souhaitaient pas discuter de politique étrangère et de défense. Peut-être est-ce à des fins tactiques pour nous placer en position de demandeur ? En tout état de cause, nous n'adopterons pas cette position. Une autre raison est peut-être plus idéologique : les Britanniques n'ont jamais nourri de passion pour la dimension politique de l'Union européenne, peut-être ont-ils voulu signifier qu'ils entendaient se concentrer sur leurs intérêts économiques ? Nous n'en parlons donc pas du tout pour le moment.

Dans les autres domaines, nos interlocuteurs s'écartent aussi beaucoup de la déclaration politique, ce qui est préoccupant pour nous. Ils sont concentrés sur les questions économiques et mettent en œuvre une double stratégie contraire à nos intérêts : ils cherchent à obtenir un statut très proche de celui d'un État membre, sans en avoir les contraintes, c'est le fameux *cherry picking*. Les négociations mobilisent 200 personnes de notre côté – comme du côté britannique – avec des experts de toutes les directions générales de la Commission. L'addition des demandes britanniques, claires ou subreptices, exprimées sur les onze tables de négociations parallèles, leur conférerait un quasi-statut de membre du marché unique, de l'union douanière et de Schengen, sans aucune des contraintes qui s'imposent aux États membres ni même aux États seulement membres du marché unique, comme la Norvège. Je leur ai répondu qu'il n'en était pas question ! Sur les règles d'origine, sur les reconnaissances

mutuelles, sur les services financiers, sur la question des qualifications professionnelles, sur les flux de données, ou sur les échanges d'électricité, par exemple, les Britanniques veulent bénéficier des avantages propres aux membres sans contraintes ni engagements liés au droit et aux règles et à la Cour de justice de l'Union européenne. Ce n'est pas acceptable pour nous.

La deuxième partie de leur stratégie est de conserver un maximum de liberté. Ils ont choisi le Brexit pour pouvoir diverger, pour ne plus être soumis au marché unique, cet écosystème complet avec ses règles, ses supervisions et sa juridiction communes. Ils veulent retrouver leur pleine souveraineté pour pouvoir mener une compétition réglementaire. On peut le comprendre, à condition que cela ne se transforme pas en *dumping* systématique contre nous en matière sociale, environnementale, fiscale ou au titre des aides d'État. Ils entendent donc refuser toute forme de convergence réglementaire et j'observe que, sur les données, les services financiers, les aides d'État, nous ne connaissons même pas le nouveau cadre national britannique. Il en va de même s'agissant des normes alimentaires et même des indications géographiques. L'accord de retrait garantit pourtant la protection définitive, dans tous nos futurs accords commerciaux, du stock de 3 000 indications géographiques, mais, sous la pression des États-Unis, les Britanniques veulent maintenant rouvrir ce dossier. Il n'en est pas question. Nous n'avons aucune raison de sacrifier les intérêts à moyen ou long terme des consommateurs ou des entreprises européennes pour le seul profit de l'industrie britannique. Nous sommes disposés à trouver un accord, mais nous ne nous engagerons pas dans cette voie.

L'enjeu est donc grave. Au-delà de la future relation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, cette question est symbolique : un pays qui quitterait l'Union européenne en conservant tous les avantages sans aucune des contraintes et en gagnant la possibilité de faire de la compétition réglementaire à nos portes, cela emporterait, dans chacun de nos pays, les conséquences que vous imaginez sur le débat au sujet de l'Europe.

Le Royaume-Uni se trouve dans une situation unique par rapport à l'Union européenne par l'ampleur de nos échanges et notre proximité géographique ; c'est pourquoi nous imposons des conditions aux négociations que nous n'imposons pas à des pays plus lointains et moins importants pour nous. Nous ne pouvons pas lui permettre de devenir le *hub* d'assemblage du monde entier et de nous vendre sans quotas ni tarifs les produits qu'il aura assemblés, avec le label *made in England*. Soit nous ne concluons pas d'accord « zéro tarif, zéro quota », soit nous en concluons un, mais alors celui-ci ne pourra conduire à faire entrer dans notre marché des produits bénéficiant d'une dérégulation et composés de matières premières importées à bas coût et assemblées en vue d'une exportation chez nous. Derrière cette question, il y a des centaines de milliers d'emplois, c'est pourquoi nous serons déterminés jusqu'au bout : notre ouverture aux produits, aux services, aux données, aux personnes et aux entreprises britanniques sera proportionnée à ce cadre de *level playing field*.

La mise en œuvre de l'accord de retrait ratifié l'année dernière, dans lequel toutes les questions du divorce ont été intelligemment traitées, est liée à la négociation. S'agissant, en particulier, des citoyens, ce traité garantit la sécurité des droits de 4,5 millions de personnes, Européens vivant au Royaume-Uni ou Britanniques vivant dans l'Union européenne. Nous nous y attachons à garantir la conformité des procédures. Quatorze pays européens ont prévu une simple déclaration, treize autres des documents, les Britanniques ont, quant à eux, conçu une procédure écrite un peu lourde. Nous avons créé un comité conjoint sur ces questions, dont M. Michael Gove est en charge côté britannique et qui reviennent, *en ce qui nous concerne*, au vice-président de la Commission européenne, M. Maroš Šefčovič.

Le deuxième grand sujet qui pose plus de difficultés est l'Irlande, qui a fait l'objet de discussions jour et nuit avec Mme May puis avec M. Johnson, pour résoudre la quadrature du cercle. Le Royaume-Uni et la République d'Irlande se partagent la même île, dans laquelle, quand le Royaume-Uni quittera l'Union, il ne sera pas possible de construire une frontière. La paix est en effet trop fragile, elle n'a que vingt ans, et le *Good Friday Agreement* est très clair à ce sujet. Or nous avons une obligation de contrôle des marchandises : toute vache, tout animal vivant, tout produit arrivant de Grande-Bretagne à Belfast entre en Normandie ou en Allemagne, dans le marché unique. Nous sommes donc obligés de contrôler, mais nous ne pouvons pas le faire à la limite entre les deux pays. L'accord de retrait prévoit donc que le contrôle sera mené par les autorités britanniques au port et à l'aéroport de Belfast ainsi qu'à Dublin. C'est un accord pragmatique et technique, je sais que c'est un point sensible, mais il s'agit de contrôler des produits qui arrivent de Grande-Bretagne en Irlande du Nord, deux parties du Royaume-Uni. C'était la seule possibilité de garantir l'intégrité du marché unique : pas de frontière, *all island economy*, contrôles réguliers et application en Irlande du Nord du code douanier et de la politique d'aides d'État européenne. Il nous reste à nous assurer que les Britanniques font ce qu'ils doivent faire pour que cet accord soit opérationnel le 31 décembre, quelle que soit l'issue de la négociation commerciale. Nous sommes prêts à coopérer pour les y aider.

Nous pouvons trouver un accord ; notre intérêt commun est de disposer d'un socle intégrant le commerce, la pêche, le *level playing field* dans un même paquet, les transports routiers, ferroviaires et aériens, et, enfin, la sécurité intérieure. Tels sont les trois grands domaines dont nous discutons maintenant. Nous voulons mettre en place, entre ces accords sectoriels, une gouvernance horizontale, de manière à éviter le salami des négociations et à tirer les leçons de notre expérience avec la Suisse. Nous souhaitons donc que soit prévue une gouvernance à ces accords intégrant des procédures de *dispute settlement* communes.

Il reste quatre points de difficulté : le refus britannique d'avancer sur le *level playing field*, la pêche, qui est un sujet majeur car il conditionne l'accord de commerce, le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne pour les questions de sécurité intérieure et la gouvernance horizontale. Les Britanniques doivent comprendre que, s'ils veulent un accord, ils doivent bouger ; nous sommes prêts à le faire, mais jamais au détriment des consommateurs ou des entreprises du marché unique.

M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. – Merci de votre fermeté, car sur chaque sujet, si nous lâchions quelque chose, les conséquences seraient nuisibles à l'Union européenne.

M. Jean-François Rapin. – Je ressens, au fil de nos rencontres, cette fermeté. Le discours se tend alors que l'échéance approche. La reprise des négociations après la pause due à la pandémie semble difficile. Un point précis : je suis sénateur du Pas-de-Calais et je sais que vous échangez avec le président de la région Hauts-de-France sur la pêche en Manche. Le port de Boulogne-sur-Mer est le premier port de traitement du poisson en Europe, il s'agit donc pour nous d'un sujet épique. J'ai échangé aujourd'hui au téléphone avec le président du comité régional des pêches maritimes et des élevages marins des Hauts-de-France, qui m'a fait part de sa très grande inquiétude, parce que la piste d'atterrissement est dans le brouillard et que nous ne percevons pas de souplesse du côté britannique. Est-il possible d'obtenir des éléments complémentaires sur l'avancée des négociations dans ce domaine ?

M. Yannick Vaugrenard. – Ce travail est colossal et je vous remercie de votre vigilance ; vous avez été nommé à l'unanimité, c'est un honneur pour la France. Sur la pêche,

pensez-vous qu'un accord similaire à celui que l'Union européenne a conclu avec la Norvège pourrait être trouvé avec la Grande-Bretagne ? Serait-ce satisfaisant pour nos pêcheurs ? La solidarité des Vingt-Sept est-elle acquise, alors que seulement huit États sont concernés ?

J'ai compris que les Britanniques vous agaçaient parfois, mais ils restent pourtant nos amis, notamment en matière de défense. Il y a dix ans, nous avons signé les accords de Lancaster House, qui constituent un engagement fort. Aujourd'hui, nos amis sont très présents sur le plan militaire au côté de la France au Sahel, plus que n'importe quel autre pays européen. Les négociations risquent-elles de porter une ombre sur cette coopération indispensable ?

Le Royaume-Uni est membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU et est, avec la France, une puissance nucléaire de l'espace européen. La France se retrouve donc seule détentrice de l'arme nucléaire dans l'Union européenne, au risque d'amoindrir sa force diplomatique et de dissuasion. Quel est votre sentiment sur la coopération politique et militaire qui devra toujours rester importante ?

Enfin, s'agissant de la cybersécurité, ciment des relations futures avec le Royaume-Uni, selon l'Europe, il est essentiel que nous conservions la capacité de réagir conjointement à des cyberattaques ; selon vous, un accord sur ce point est-il possible ?

M. Olivier Cadic. – Merci de votre action en faveur de l'Union européenne. Je vis au Royaume-Uni depuis vingt-deux ans, et je suis mobilisé pour la protection des droits des Européens résidents permanents en Grande-Bretagne. Les Britanniques se refusent à fournir un document attestant de la possession de ce statut, ce que demandent les associations de défense des intérêts des citoyens européens établis au Royaume-Uni et une partie de la classe politique britannique. C'est un sujet majeur : la crise sanitaire a conduit de nombreux Européens à demander des aides sociales. Ils doivent pour cela fournir de nombreux documents justificatifs, même lorsqu'ils ont déjà été enregistrés et qu'ils ont obtenu la confirmation de leur *settled status*. L'Union européenne pourrait-elle établir une carte opposable à l'administration britannique ? Comment garantir les droits prévus par le traité que vous avez négocié ?

Par ailleurs, quel est votre point de vue sur le contraste entre les négociations commerciales entre l'Union européenne et le Royaume-Uni et celles qui ont lieu entre le Royaume-Uni et le Japon ? Cette semaine, le Japon a donné six semaines au Royaume-Uni pour conclure un accord post-Brexit, mettant le gouvernement britannique sous pression pour mener les négociations commerciales les plus rapides de l'histoire. Comment peut-il y parvenir sans que l'Union européenne y soit associée, alors que le Japon a signé un accord de libre-échange avec celle-ci ?

S'agissant de la frontière irlandaise, les entreprises françaises en Irlande sont très inquiètes quant à l'évolution de la situation. Comment pourra-t-on garantir que les produits assemblés à bas coûts au Royaume-Uni ne passeront pas sur le sol irlandais en l'absence de frontière ? Aucun élément technique ne nous permet de le comprendre, nous sommes donc toujours dans le flou.

M. André Gattolin. – Si M. Johnson poussait les négociations à la rupture et que nous n'arrivions pas à un accord-cadre, pensez-vous que des accords sectoriels au cas par cas seraient négociables au regard du droit de l'Union européenne ? Serait-il possible de coexister avec le Royaume-Uni sur la base de tels accords ? M. Johnson veut jouir de la liberté de

diverger, de faire du *dumping*, mais, dans certains secteurs, cette autonomie posera des problèmes plus ou moins importants. En matière environnementale ou sociale, le Royaume-Uni est encadré par des accords ; je suis moins pessimiste que certains sur la pêche, car il me semble que nos voisins n'ont pas la flotte nécessaire à l'exploitation de cette ressource, nous trouverons donc une forme d'accord. En revanche, sur la recherche appliquée et fondamentale ou sur la politique de l'innovation, le Royaume-Uni est un des pays les plus performants et pose donc un risque sérieux de concurrence déloyale par une moindre régulation sur le numérique, l'intelligence artificielle, la bioéthique et les nanotechnologies. Ce sont les industries du futur qui sont en jeu. Pouvez-vous nous en dire davantage ?

Mme Mireille Jouve. – En décidant de se retirer de l'Union européenne, le Royaume-Uni a fait un choix clair. Cette décision n'altère pas une amitié longue et ancienne, mais nous impose quelques exigences. Tout d'abord, un accord sur la relation future ne saurait se résumer à « un pied dehors, un pied dedans ». La publication du nouveau tarif douanier britannique, en particulier, semble indiquer que le Royaume-Uni est résolu à abandonner un traitement privilégié pour l'Union européenne. Cependant, le gouvernement a décidé d'étaler les contrôles douaniers. Qu'en est-il de la négociation sur cette question, pour laquelle les principes de réciprocité et d'équité doivent être intangibles ? Qui a le plus à perdre à un retour aux règles de l'OMC ?

Parmi les points de blocage, les Britanniques ne semblent pas prêts à jouer le jeu d'une concurrence loyale. À l'heure où la Commission européenne fait du Pacte vert le fil rouge des politiques communautaires, il faut maintenir la pression pour protéger nos entreprises déjà exposées au *dumping* venant d'autres régions du monde.

M. Johnson a fait de la pêche une arme de dissuasion massive, tant les pêcheurs européens ont besoin d'accéder aux eaux britanniques, mais les pêcheurs anglais ont également besoin d'accéder au marché européen pour vendre leurs produits. Seuls huit pays sur vingt-sept sont concernés, n'est-ce pas une faiblesse ?

Sur le calendrier, enfin, le Conseil de l'Union a pris acte de la décision de Londres de ne pas allonger les négociations et d'aboutir dans les temps, au risque d'un *no deal*. Mon groupe souhaite un accord sur la relation future, mais nous ne sommes pas favorables à des discussions infinies. Le Royaume-Uni a choisi le grand large, qu'il en assume les conséquences ! En attendant, nous vous encourageons à continuer à défendre avec ténacité et justesse les intérêts de l'Union européenne.

M. Jean-Louis Lagourgue. – Je salue votre action essentielle dans ce dossier délicat. S'agissant de l'impact du Brexit dans les territoires d'outre-mer. Douze territoires d'outre-mer européens sont liés constitutionnellement au Royaume-Uni et quitteront l'Union européenne dans les prochains mois. Dans ce contexte, doublé des négociations compliquées du cadre financier pluriannuel, quelles seront les conséquences du Brexit sur les fonds européens de développement ?

De plus, existe-t-il des risques sur la coopération régionale avec les îles britanniques dans le Pacifique et les Caraïbes ?

M. Michel Barnier. – J'exprime le vœu que nous puissions rapidement échanger dans le cadre de réunions plus classiques. Le dernier *round* de négociation sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, soit environ une quarantaine de réunions, s'est déroulé par visioconférence avec près de 200 personnes pour chaque partie. Ce ne fut pas simple.

Je vous remercie de votre soutien et de votre confiance, que je partage avec l'équipe de 70 personnes qui m'accompagne et avec le personnel des directions générales de la Commission européenne. Chaque étape de la discussion est, en effet, co-négociée par la *Task Force* et par la direction générale concernée. Nous bénéficions également du soutien unanime des États membres. Pour bâtir cette unité, je me suis rendu pas moins de quatre fois dans chaque capitale et j'ai régulièrement rencontré les chefs d'État. Pour ce qui concerne la France, le soutien sans faille du Président de la République, du Premier ministre et du ministre des affaires étrangères est précieux pour l'avenir du projet européen.

M. Rapin évoquait la crise du Covid, d'une gravité sans précédent et dont les conséquences sanitaires, humaines, sociales et économiques seront aussi lourdes que durables. Je lisais récemment un article dans *Le Monde* qualifiant de « surréaliste » le fait de poursuivre, dans ce contexte, les négociations sur le *Brexit*. Je ne le crois pas : le *Brexit* est une réalité décidée par les Britanniques il y a quatre ans, tout comme est une réalité que nous devons traiter la date de leur sortie effective de l'Union européenne le 31 décembre 2020.

MM. Rapin et Gattolin, ainsi que Mme Jouve, m'ont interrogé sur la pêche. J'ai récemment réuni les ministres chargés du dossier dans les onze États membres concernés – sept ou huit, dont la France avec les régions Bretagne, Normandie et Hauts-de-France, le sont particulièrement – : tous ont apporté leur soutien à une ligne de négociation forte. Nous devons cependant évoluer, car il n'y aura nul accord de commerce sans règlement du sujet de la pêche. Il faut négocier un accès réciproque aux eaux et aux marchés. De fait, les pêcheurs européens travaillent fréquemment dans les eaux britanniques, y compris, près de Guernesey par exemple, dans la zone des 12 milles marins. La position européenne, maximaliste, défend le *statu quo*, tandis que les Britanniques réclament une souveraineté pleine sur leurs eaux et sur les poissons qui y vivent et estiment qu'un éventuel accès doit être rediscuté annuellement pour chaque espèce. Cela est évidemment impossible ! Nous devons, en conséquent, trouver un compromis. Nous sommes donc prêts à discuter avec les Britanniques sur le fondement d'une série de paramètres : le rattachement zonal des eaux et des poissons qu'ils réclament, les droits de pêche historiques dont la plupart sont antérieurs à l'adhésion du Royaume-Uni à l'Union européenne, les règles de protection de la biodiversité et les intérêts économiques des régions concernées notamment. J'attends une réponse à notre proposition. Nous pourrions appliquer des règles différentes selon les espèces, mais il convient d'éviter toute renégociation annuelle de l'accord, sauf sur les stocks qui relèvent de la protection de la biodiversité. Le Royaume-Uni ne peut être comparé, sur le sujet de la pêche, à la Norvège, dont les eaux n'accueillent que cinq espèces de poissons. Nous devons être prêts à un compromis pour obtenir un accord équilibré et durable. Les communautés de pêcheurs en ont conscience.

M. Vaugrenard, nous restons ouverts à une discussion sur le dossier de la défense et la coopération. N'oublions pas que le Royaume-Uni est une puissance nucléaire, qu'il dispose d'un siège au conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU) et jouit d'un réseau diplomatique mondial. Pourraient être envisagés une coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni au sein de l'ONU, notamment en matière de politique des sanctions, une participation de ce dernier à des opérations militaires extérieures européennes – les Britanniques jouent un rôle majeur dans l'opération Atalante contre la piraterie dans la corne de l'Afrique –, un partenariat dans le domaine de la cybersécurité – je sens, sur ce point, un mouvement favorable des Britanniques – ou une collaboration en matière de renseignement. Cela n'est, hélas, pas à l'ordre du jour. Les Britanniques, très actifs en Afrique, notamment de l'Est, ne souhaitent pas non plus discuter d'une coopération dans le domaine du développement. Peut-être que, après avoir trouvé un accord sur le socle, les négociations pourront reprendre sur ces questions.

M. Cadic s'est préoccupé de l'application de l'accord concernant les citoyens européens vivant au Royaume-Uni. Durant la période de transition, les prestations sociales leur sont versées en application du droit européen. Si vous disposez de preuves impliquant des discriminations à l'endroit de citoyens européens, je vous prie de me les faire connaître afin que je puisse les évoquer dans le cadre du *joint committee*. Nous avons déjà traité les dossiers de citoyens britanniques vivant en Belgique et en France. Nous devons tous, dans ce domaine, nous montrer intraitables.

M. Cadic a également évoqué les négociations en cours entre le Royaume-Uni et le Japon. De fait, en quittant l'Union européenne, le Royaume-Uni se trouve dans l'obligation de négocier près de 600 accords commerciaux bilatéraux. La charge de travail est telle que nous les avons autorisés à débuter les discussions avant leur sortie effective de l'Union européenne. Pour autant, ces accords ne pourront s'appliquer avant le 1^{er} janvier 2021. S'agissant du Japon, l'accord britannique constituera le miroir de celui qui lie l'archipel à l'Union européenne. Nous n'avons aucune raison de participer aux négociations, mais nous les suivons avec intérêt. J'ai ainsi constaté avec étonnement que les Britanniques demandaient aux Japonais des avantages qu'ils refusent aux Européens, comme le *level playing field*. De même, dans le cadre de la négociation de leur accord commercial, les États-Unis ont demandé aux Britanniques d'assouplir leurs standards sur certains produits alimentaires. L'idée que du poulet chloré pourrait être importé au Royaume-Uni a ému l'opinion britannique et inquiété les industriels de l'agro-alimentaire comme les agriculteurs. Il est important de suivre ces négociations, afin de prévenir toute conséquence collatérale sur la qualité des produits alimentaires importés en Europe. Nous sommes à cet égard *comptables* du fait que les produits entrant en Irlande respectent les normes européennes en matière sanitaire, phytosanitaire, mais aussi de TVA, et que les règles relatives à la pêche s'y appliquent. Je rappelle que le contrôle des aides d'État sera aussi effectif un certain temps en Irlande du Nord.

M. Gattolin, notre objectif est d'aboutir à la signature d'un accord cadre, qui ne traitera ni de défense ni de politique étrangère. À défaut, le *Brexit* s'appliquera sans accord et le Royaume-Uni, désormais pays tiers comme un autre, relèvera du cadre de l'OMC : des deux côtés seront fixés des tarifs et des quotas pour les différents produits. Une telle situation ne saurait être que temporaire pour les Britanniques. De fait, alors que nous exportons 8 % de produits vers le Royaume-Uni, soit 300 milliards d'euros pour l'ensemble des États membres, ce dernier exporte 47 % de sa production vers l'Union européenne, pour un montant de 200 milliards d'euros. L'application de taxes ne serait pas durablement supportable : la conclusion d'un accord apparaît dans l'intérêt de tous. Quoi qu'il en soit, Mme Jouve, le *Brexit* est un jeu *lose lose*, mais plus encore pour les Britanniques.

Nous avons effectivement intérêt, monsieur Gattolin, à coopérer en matière de recherche. Les laboratoires et les universités britanniques sont particulièrement dynamiques et émargent aux programmes européens de recherche. Les programmes européens, à l'instar d'Erasmus ou d'Horizon Europe, sont ouverts aux pays tiers. Il conviendra cependant que le Royaume-Uni se plie aux règles applicables à ces pays. Déjà, les Britanniques ont fait état de leur intérêt pour leur maintien au sein d'Horizon Europe.

Mme Jouve, les Britanniques ont récemment publié les tarifs qu'ils appliqueraient en cas de *no deal* sur nos 8 % d'exportations. Ils concerneront majoritairement des produits agricoles en provenance de France, d'Espagne, d'Italie et du Portugal. L'application de tels tarifs conduirait inévitablement à une augmentation du prix de ces produits sur le marché domestique. En l'absence d'accord, nous appliquerions également des tarifs douaniers et des

quotas sur les produits britanniques. Le sujet de l'extension du délai étant clos, nous sommes contraints de trouver un accord d'ici au 31 décembre 2020.

Enfin, les territoires ultramarins britanniques à statut spécifique au sens des traités européens ne sont pas compétents pour négocier des accords commerciaux avec des pays tiers. Ils ne seront pas couverts par un accord avec l'Union européenne, même si les Britanniques le souhaiteraient, y compris pour Gibraltar. Concernant le Fonds européen de développement (FED), dont bénéficient notamment la Polynésie et la Nouvelle-Calédonie, le montant des aides ne sera pas modifié pour les territoires qui demeurent dans l'Union européenne.

M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. – Nous vous remercions pour cette audition passionnante qui éclaire bien des problématiques. Nous vous souhaitons bonne chance dans les négociations à venir et vous assurons de notre solidarité en matière de vigilance comme de fermeté, car les enjeux sont majeurs pour l'Union européenne. Les Britanniques ont souhaité partir et ce n'est pas aux États membres de subir les conséquences de cette décision, même si une absence d'accord serait dommageable aux deux parties, notamment dans le domaine de la pêche et de la défense. Nous sommes particulièrement sensibles à l'unité permanente des vingt-sept que vous avez obtenue, malgré des intérêts parfois divergents, grâce à votre présence régulière auprès de chaque gouvernement et parlement. Nous vous en sommes reconnaissants.

M. Michel Barnier. – Je vous remercie de votre invitation. J'espère que ce dialogue vous aura été utile pour comprendre les enjeux de la négociation en cours qui, au-delà de la relation future entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, concerne l'avenir de l'Europe.

Je vous encourage à maintenir le dialogue avec le Gouvernement pour assurer la fermeté de la France dans les négociations, ce qui n'est pas synonyme d'agressivité. Le Royaume-Uni ne défend que ses intérêts ; nous devons protéger les nôtres.

L'unité des Vingt-Sept est liée à la volonté des dirigeants européens de faire face ensemble aux enjeux que constituent la crise du Covid, le changement climatique, le risque terroriste, la pauvreté et la finance mondiale sans scrupule. Je la cultive en veillant à la transparence de nos travaux : nous validons tout, ensemble, en même temps et sur tous les sujets. Cela garantit une confiance mutuelle qui permet l'unité.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Je m'associe aux remerciements exprimés par le président Cambon. Il ne reste que quelques mois de négociation, en partie en période estivale : un *no deal* n'est pas à exclure. J'espère que le bon sens prévaudra pour aboutir à un arrangement global, voire horizontal selon vos mots, dès lors qu'une solution sera trouvée pour la pêche.

Nous entendrons prochainement l'ambassadeur de France à Dublin. En outre, nous aimerais être destinataires des documents que vous nous avez présentés, ainsi que des propositions tarifaires du Royaume-Uni en cas d'absence d'accord. Nous travaillerons, nous aussi, à conserver l'unité des États membres sur ce dossier.

La réunion est close à midi.

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

Mercredi 1^{er} juillet 2020

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Audition de S.E. M. Ismaïl Hakki Musa, ambassadeur de Turquie en France

M. Christian Cambon, président. – Monsieur l’Ambassadeur, cher Ismaïl Hakki Musa, nous sommes heureux de vous accueillir ce matin car, lorsque des crises et des tensions surviennent entre amis, la moindre des choses est de s’en expliquer avec franchise, sans naïveté, afin que l’on puisse agir utilement à la diminution de la tension qui agite actuellement la relation entre la France et la Turquie. Je veux rappeler les liens traditionnels, historiques, amicaux, que nous avons avec ce pays, ainsi que les liens économiques très nombreux. Nous avons eu de nombreuses occasions, par le passé, de partager des analyses communes.

Depuis un certain temps, toutefois, tant vis-à-vis de nos alliés de l’OTAN que vis-à-vis de la France elle-même, un certain nombre de points de divergence se font jour, avec pour point culminant l’incident naval qui a eu lieu au large des côtes de Libye. Cet incident fait suite à une série de questions. Le fait que la Turquie se lance dans l’acquisition de missiles russes S400, qui risquent de menacer l’interopérabilité entre alliés, avait été diversement apprécié au sein de l’OTAN. Il y a eu l’offensive turque en Syrie et en Irak contre les milices kurdes, nos alliées dans la lutte contre Daesh. Il y a eu les forages gaziers illégaux dans les eaux chypriotes. Vous aviez été invité à vous expliquer sur le sujet, en présentant un certain nombre d’éléments. L’analyse internationale qui est faite de ce problème démontre notamment que le droit de la mer ne semble pas avoir été respecté. D’autres incidents se sont produits.

Ces différents évènements nous ont inquiétés. Plus récemment, nous avons pris connaissance de ce très grave incident survenu entre les forces navales turques et la frégate française Courbet, laquelle était en service commandé dans le cadre d’une mission de l’OTAN. Je rappelle qu’elle protégeait l’embargo sur les armes au large de la Libye, le 10 juin. Cette mission de la frégate Courbet s’inscrivait dans l’opération OTAN Sea Guardian, qui vise à contrôler cet embargo. Elle a voulu procéder au contrôle d’un navire sous pavillon tanzanien, qui était suspecté de transporter des armes à destination du théâtre libyen. Or ce bâtiment tanzanien, censé transporter des denrées humanitaires, était entouré de trois bâtiments de la marine turque qui escortaient ce bâtiment de commerce. Comment expliquer cette présence très militarisée autour de ce bateau « humanitaire » ? Comment par ailleurs expliquer l’utilisation abusive de l’indicatif OTAN par les navires turcs, alors qu’eux-mêmes n’étaient pas en mission pour l’Alliance ?

Lors de la prise de contact avec le cargo suspect, un navire militaire turc qui l’escortait a, à trois reprises, illuminé la frégate française, c'est-à-dire qu'il a fait usage de son radar de conduite de tir, ce qui est tout à fait inhabituel et constitue, je le rappelle, la manœuvre ultime avant l’ouverture du feu, ce qui est tout de même assez étrange entre alliés de l’OTAN. Des membres de l’équipage se sont également postés en casque lourd et armés sur le pont du navire turc. Ce n’est que grâce au professionnalisme et au sang-froid de l’équipage du Courbet que le niveau de violence a pu baisser.

Vous savez que la France a protesté. La ministre des Armées, Florence Parly, a immédiatement saisi les instances de l'OTAN, la semaine dernière. Deux jours avant l'incident, vous vous réjouissiez vous-mêmes, par un tweet, d'un exercice de formation entre une frégate turque, deux frégates italiennes et la frégate Courbet au sein du groupe maritime permanent OTAN-2. La marine turque ravitailler un jour la frégate Courbet dans un exercice conjoint, la menace d'un tir de missile le lendemain : c'est assez troublant ! Vous comprenez donc l'émotion qu'a suscité cet incident et notre incompréhension, ce qui appelle des explications. Comme vous le savez, la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat s'efforce d'être la plus objective possible. Nous souhaitons comprendre ce qu'il s'est passé et entendre votre interprétation de cet incident.

Je rappelle que la Turquie a souscrit un certain nombre de principes lors de la conférence de Berlin en janvier dernier. Elle s'était engagée à respecter l'embargo des Nations unies sur les armes à destination de la Libye ainsi que le principe de non-ingérence dans le conflit qui sévit dans le pays. Or les évènements contredisent cette prise de position, puisqu'il est manifeste que la Turquie cherche à disposer de nouveaux points d'appui en Libye. Je pense notamment aux bases militaires de Misrata et Al-Watiya. Vous nous direz quelles sont les ambitions de la Turquie en Libye (qui se trouve à une quarantaine de kilomètres des côtes européennes) et si la Turquie a l'intention d'appliquer l'accord de Berlin ?

Comme vous le savez, l'OTAN a déclenché, à la demande de la France et sous l'impulsion de son secrétaire général, une enquête afin de faire toute lumière sur l'incident maritime. D'une façon générale, la France a demandé que soit réexaminée la situation de la Turquie par rapport à ses alliés au sein de l'OTAN, car c'est toute l'alliance atlantique qui risque d'être fragilisée si les incidents de ce type se multiplient.

Ce contexte ne cesse de se détériorer puisque les dépêches d'hier faisaient état de déclarations de votre ministre des Affaires étrangères particulièrement agressives vis-à-vis de la France, estimant que la France cherchait à installer la Russie en Libye. Nous conduisons certes un dialogue avec la Russie mais sommes en contradiction totale avec les Russes à propos de l'Ukraine et de la Crimée. Je ne vois pas pourquoi nous aurions intérêt à faciliter leur implantation en Libye ! La France a toujours la même politique : elle parle à tous les acteurs. Reconnaissant le gouvernement de Tripoli, il n'est guère étonnant qu'elle ait eu des contacts avec le maréchal Haftar puisque ce sont deux entités qui cherchent, l'une et l'autre, à s'imposer en Libye. La France a tenté d'organiser des conférences internationales, dont l'une a eu lieu à Paris, sous l'égide du président Macron. Nous considérons que les attaques répétées du ministre des Affaires étrangères turc sont disproportionnées par rapport aux efforts que la France tente d'accomplir pour amener la paix dans une région du monde qui en a bien besoin : la Libye est devenue le champ de manœuvre et d'affrontement nombreux intérêts, avec pour conséquence d'alimenter les trafics de toutes sortes en direction du Sahel, où la France assume, là aussi, des responsabilités complexes.

Si la Turquie cherche à faire valoir ses intérêts dans cette partie du monde, la manière dont elle procède nous paraît inamicale. C'est la raison pour laquelle j'avais souhaité que vous soyez entendu, afin que nous en débattions. Je vous laisse la parole, Monsieur l'Ambassadeur.

S.E. M. Ismaïl Hakki Musa, ambassadeur de Turquie en France.– Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie pour votre accueil. Je dois dire que j'ai toujours reçu un accueil chaleureux sous ce toit. Vous avez évoqué certains

éléments de l'actualité mais je suis plus sensible à votre propos de départ, lorsque vous qualifiez le contexte en prenant l'image des tensions et querelles qui peuvent survenir dans une famille. Je me situe dans le même état d'esprit. Il nous incombe à nous tous, personnes responsables, de voir et revoir tout ce qui nous préoccupe, avec beaucoup de responsabilité, en ayant à l'esprit le fait que la France et la Turquie entretiennent des relations qui s'étendent dans de nombreux domaines. Près de 2 000 entreprises françaises opèrent en Turquie. Nous avons des relations économiques, commerciales, politiques, scientifiques, historiques. Il faut gérer les tensions susceptibles de se faire jour en ayant tout cela à l'esprit.

Je suis l'actualité en France et la presse est préoccupée par ce qu'il se passe en Libye, en Syrie et ce qu'il s'est passé en Méditerranée entre les bâtiments maritimes français et turcs. J'ai voulu préparer un propos qui réponde à ces préoccupations de l'opinion publique française. Il couvre les éléments que vous avez eu l'amabilité de partager avec nous dans votre propos introductif.

De nombreuses questions tournaient manifestement autour de la compréhension des motivations de la présence de la Turquie en Libye. Nous connaissons la situation sur le terrain : depuis 2011, il n'existe quasiment plus d'autorité centrale. Le pays est engagé dans une guerre interne qui a des imbrications externes, rendant la situation douloureuse. En 2015 est intervenu un accord politique, à Skhirat au Maroc. Nous l'avons tous endossé (Turquie, France, Nations unies et tous les pays concernés).

En dépit de cela, des tensions internes sont apparues en Libye. Une personnalité qui se désigne comme général, Monsieur Haftar, a tout fait pour déconnecter cet accord politique de son contexte. Monsieur Haftar s'est lancé dans une attaque militaire dont le tournant est survenu en avril 2019. Il y a encore deux ou trois mois de cela, si nous n'avions rien fait, Tripoli serait tombée dans les mains de Monsieur Haftar. Y sommes-nous prêts ? Nous reconnaîtrions l'autorité politique d'un gouvernement tout en restant dans l'expectative alors qu'il est attaqué de toutes parts. C'est bien cela qui explique la présence de la Turquie en Libye. La Turquie n'était d'ailleurs pas le seul pays invité par le gouvernement légitime de Tripoli. L'OTAN y a été invitée, ainsi que quatre autres pays, dont la France, pour aider ce gouvernement. Il ne faut pas être ambivalent : soit nous assumons nos responsabilités en soutenant ce gouvernement légitime, soit on le laisse se démener seul. La Turquie a répondu par l'affirmative en soutenant ce gouvernement légitime que nous avons tous reconnu, dans la communauté internationale. Elle se situe ainsi dans la stricte légalité, en répondant à une invitation qui émanait du gouvernement légitime à Tripoli.

Sans cette intervention turque, ce gouvernement légitime ne serait pas présent actuellement à Tripoli. Pourrions-nous le tolérer ?

Que veut le gouvernement légitime de Tripoli ? Il veut – et nous le comprenons – que les forces de Monsieur Haftar se retirent aux frontières, à la ligne de démarcation de 2015, au moment où l'accord de Skhirat, au Maroc, a été signé. Cette ligne de démarcation passerait quelque part à l'Est de Sirte et au Sud de Jufra, qui sont encore contrôlées par les éléments d'Haftar. Le gouvernement central libyen demande le retrait des forces d'Haftar de ces deux localités. Il demande aussi qu'une véritable feuille de route soit établie et mise en œuvre. De surcroît, alors le pays s'appauvrit et ne peut vendre de pétrole, Monsieur Haftar applique un embargo qui empêche la société nationale libyenne d'exporter du pétrole vers l'étranger pour subvenir aux besoins de la population. Les demandes de ce gouvernement, que nous avons tous reconnu, sont donc légitimes.

Je voudrais revenir au point qui semble le plus sensible, pour vous, monsieur le président et mesdames et messieurs les sénateurs, à savoir cet incident entre les navires français et turcs. J'ai essayé d'établir la séquence des évènements. Elle apparaît à l'écran. Comme le savent les marins, ainsi que les forces armées d'une façon générale, les usages maritimes ne prévoient pas que l'on interroge un navire trois fois dans la même journée. Le navire turc a été interrogé à quatre reprises en 24 heures. C'est du jamais vu. C'est comme si l'on doutait des intentions de la partie turque.

Dans un premier temps, le navire turc est interrogé par un navire grec qui opère dans le cadre de l'opération Irini, HS Spetsai, à 3 heures 43 Zulu. Quelques heures plus tard, le navire italien ITS Carabinieri interroge également, dans le cadre d'une mission de l'OTAN, le navire turc. Dans les deux cas, tout se déroule normalement. La troisième fois que le navire est interrogé, à 16 heures 48, les pratiques employées ne sont pas habituelles au regard des usages maritimes. On observe une vitesse extrêmement élevée de 20 nœuds, avec un grand angle de gouvernail. J'attire votre attention, mesdames et messieurs les sénateurs, sur la carte projetée, qui a été diffusée à l'OTAN. Au début, la frégate Courbet a une vitesse de 15 nœuds. Le navire français suit le tracé rouge, passe entre deux navires, puis contourne le Goko. Lorsque, sur la route, on vous fait une queue de poisson, vous êtes énervé et cela risque de provoquer un incident. La manœuvre de la frégate Courbet s'apparente à une queue de poisson, une manœuvre très rapide pour se positionner devant le navire turc, Oruçreis. Celui-ci n'éclaire pas la frégate Courbet, qu'il a ravitaillée le même jour. Il a seulement désigné le Courbet pour surveiller les manœuvres, car il ne sait pas ce qu'il se passe. Voyant manœuvrer le Courbet à une vitesse accélérée, il faut qu'il l'observe et tourne la caméra vers la frégate. Dans le système embarqué sur ce navire, le radar et la caméra sont incorporés et changent d'orientation en même temps. Il n'y a toujours pas d'illumination. Il n'active pas le radar de contrôle du tir. Nous avons remis ces éléments à l'OTAN. Je vous invite, mesdames et messieurs les sénateurs, à observer cela de près. Toute l'appréciation de la situation repose sur ces données techniques.

Vous voyez sur la partie gauche de l'écran les éléments qui caractérisent une situation de désignation. À droite sont listés les éléments qui caractérisent une situation d'illumination. En cas de désignation, seules la date et l'heure apparaissent sur l'écran. Aucune donnée relative à la distance entre l'objet observé et vous-même n'apparaît sur l'écran. Lorsqu'il s'agit d'une illumination, le mot tracking apparaît sur l'écran. La distance apparaît également, ainsi qu'un cadran, au milieu, qui vous oriente pour viser. Ces éléments ne sont pas présents sur l'écran du navire turc.

Dans ce contexte, deux versions se sont opposées. Le secrétaire général de l'OTAN a ordonné une investigation dont les conclusions viennent d'être rendues. Selon les informations dont je dispose, cette enquête n'est pas concluante. Il semble que les experts de l'OTAN ne parviennent pas à la même conclusion que nos amis français. Peut-être avez-vous cette information, monsieur le président. Elle m'est parvenue hier. Il semble qu'en attendant, le Courbet se retire de l'opération de l'OTAN.

Un autre motif d'incompréhension, par vos amis turcs, doit être mentionné. Il existe une cellule de communication entre les forces armées turques et françaises, entre nos états-majors. Nos amis français n'ont pas daigné passer par ce canal. Le commandant de la frégate Courbet n'a pas souhaité entrer en communication avec le commandant de l'Oruçreis ni passer par les instances de communication nationales, préférant s'en référer directement à l'OTAN, sans procéder à des vérifications préalables. Notre état-major ne l'a pas compris et notre attaché militaire a fait part de cette incompréhension à ses interlocuteurs institutionnels

à Paris lorsqu'il a eu l'occasion d'échanger avec eux. Je crois que ce dialogue s'est d'ailleurs très bien déroulé : de part et d'autre, on a compris qu'il existait un besoin de communiquer davantage. Cet incident ne constitue pas un acte inamical ni a fortiori hostile et nous n'avons pas compris pourquoi cette tournure lui avait été donnée, en particulier dans les médias. Les experts de l'OTAN ne parviennent pas non plus à cette conclusion.

J'ajoute qu'il y a des éléments turcs qui sont armés sur le navire, comme sur tout navire. Néanmoins, leurs fusils, de même que les mitrailleuses du navire, n'étaient pas orientés vers la frégate Courbet, comme le montre la photo projetée actuellement à l'écran, qui a d'ailleurs été prise par nos amis français. Les canons sont orientés vers le ciel. La caméra électro-optique est en mode désignation, sans activation du radar de contrôle de tir et sans illumination. En cas d'illumination, les radars ne peuvent être observés de cette manière.

Je me suis quelque peu attardé sur cette séquence mais je crois qu'elle le méritait. D'autres photos montrent le ravitaillement. Il semble qu'il y ait un problème technique.

M. Christian Cambon, président. – La question de fond est la suivante : si la cargaison est inoffensive, pourquoi trois bâtiments de guerre turcs entourent-ils ce navire tanzanien ? Qu'y avait-il dans ce navire tanzanien, monsieur l'ambassadeur ?

S.E. M. Ismaïl Hakki Musa. – Selon les informations dont je dispose, il s'agissait d'une cargaison d'aide humanitaire. Le navire a été interrogé trois fois en 24 heures. Il a considéré cela comme une anomalie et a fait appel aux forces maritimes. Le navire a été interrogé par un navire grec, le matin, à 3 heures 43, sans que cela ne pose de difficultés. Trois ou quatre heures plus tard, un navire de l'OTAN interroge. Cela se passe sans difficulté. Puis vient le tour de la frégate Courbet.

M. Christian Cambon, président. – Peut-être y avait-il un doute quant à la cargaison du bateau.

S.E. M. Ismaïl Hakki Musa. – Pourquoi, dès lors, le premier n'a-t-il pas poursuivi le contrôle ?

M. Christian Cambon, président. – Selon les informations qui m'ont été communiquées, le bateau français tente de s'approcher du cargo tanzanien pour prendre un certain nombre de photos, car il y a manifestement un doute. Le doute naît du fait que ce navire censé transporter une cargaison humanitaire est entouré de trois frégates turques assez lourdement armées, ce qui soulève des interrogations. Encore une fois, les opérations dont nous parlons visent à faire respecter un embargo dont la Turquie est solidaire depuis les accords de Berlin. Pour le reste, la Marine nationale conteste le fait que le Courbet soit arrivé à grande vitesse. D'après ce qui m'a été dit, il accélère pour éviter la collision au moment où l'on voit que les opérations se tendent un peu. Il n'y a pas eu de volonté de faire une queue de poisson. Il y avait manifestement la volonté d'en savoir un peu plus. Le fait que trois contrôles aient été effectués montre sans doute qu'il y avait un doute.

Quant à l'illumination, la Marine nationale maintient que le radar de conduite de tir a été allumé à trois reprises, une fois 30 secondes, une fois 40 secondes, une fois 30 secondes, vers la frégate Courbet. Ni vous ni moi n'y étions mais vous comprendrez que nous nous référons aux informations fournies par la Marine nationale. Dans toutes les marines nationales, le fait d'allumer le radar de conduite de tir est considéré comme une manœuvre inamicale. Il y a meilleure manière de se saluer en mer !

S.E. M. Ismaïl Hakki Musa. - Il faut que nous échangions en effet à ce sujet, en toute franchise. Vous conviendrez avec moi que le fait de contrôler un navire trois fois en moins de 24 heures constitue tout de même une anomalie.

M. Christian Cambon, président. - Non ! L'on contrôle un embargo. On voit un navire dont on nous dit qu'il est chargé d'une cargaison humanitaire, entouré par une armada !

S.E. M. Ismaïl Hakki Musa. - Ces trois navires turcs sont présents dans le cadre de cette opération de l'OTAN pour lui apporter leur soutien. Ils ne sont pas là par hasard et ne sont pas partis d'un port quelconque de Turquie pour accompagner ce navire. La marine française doit savoir que ces frégates turques sont présentes en soutien de cette opération de l'OTAN. Vous savez qu'il y a différents niveaux dans toute opération de ce type. Certains bâtiments interviennent en première ligne, d'autres en soutien. C'est la raison pour laquelle ils ont ravitaillé Courbet dans la même zone. Leur présence sur place n'a pas d'autre but.

M. Christian Cambon, président. - Si, dans le cadre d'une opération visant à faire respecter un embargo, s'il y a trois ou quatre interrogations successives, c'est qu'il y a un doute. Le plus simple est de lever le doute et d'autoriser une inspection. C'est très facile, d'un bateau à l'autre.

S.E. M. Ismaïl Hakki Musa. - Personne ne l'a évoqué. Le capitaine de la frégate Courbet n'a pas voulu prendre contact avec son homologue turc. Il a fait cette manœuvre dangereuse, cette queue de poisson, et s'est éloigné. Nos autorités n'ont pas été contactées. Nous avons immédiatement transmis l'information à l'OTAN.

M. Christian Cambon, président. - Les navires turcs n'étaient pas en mission pour l'OTAN. C'est absolument certain. Nous avons ces renseignements qui nous sont fournis par le commandement de l'OTAN. Ils n'avaient pas le droit d'utiliser le code d'identification de l'OTAN.

S.E. M. Ismaïl Hakki Musa. - C'est l'information dont je dispose.

M. Christian Cambon, président. - Je livre ces informations à la réflexion de la commission. Nous disposons d'informations formelles sur ce point.

S.E. M. Ismaïl Hakki Musa. - S'ils ne faisaient pas partie d'une mission de l'OTAN, comment se fait-il que le navire turc ait ravitaillé, le même jour, le navire français Courbet ? Cela ne se produit pas par hasard.

M. Christian Cambon, président. - Je pense qu'il s'agissait d'une autre opération.

S.E. M. Ismaïl Hakki Musa. - C'est une opération de type « associated support ». Elle s'inscrit dans le cadre d'une mission continue de protection maritime au titre de l'OTAN. C'est pour cette raison que le navire a ravitaillé le bâtiment Courbet.

Vous avez évoqué d'autres éléments, monsieur le président. Le ministère de la Défense a transmis ces informations à l'OTAN, lequel a établi un rapport, lequel, si j'ai bien compris, n'est pas concluant. Je crois qu'il faut en tenir compte.

S'agissant des embargos, vos amis turcs ne comprennent pas pourquoi, en Europe, et a fortiori en France, on s'intéresse seulement au contrôle de l'embargo maritime alors que

nous savons tous que l'embargo est quotidiennement violé du côté de la frontière égyptienne ainsi que par la voie aérienne. La presse française en fait état. J'ai établi un recueil que je vous remettrai en partant. Cet embargo est violé quotidiennement par voie terrestre et par voie aérienne. Chaque jour, des cargaisons arrivent par avion, venant des Emirats Arabes Unis ou de Syrie notamment. Pourquoi est-on si indulgent de ce point de vue ? Pour être conséquent avec nous-mêmes, il faut aussi évoquer ces aspects et condamner ces faits, en prenant les dispositions nécessaires. La décision des Nations unies, concernant l'embargo, ne dit pas que l'on doit opérer seulement par voie maritime. Nous avons pourtant l'impression que le contrôle du respect de l'embargo procède par sélection et que cela revient à fortifier, voire soutenir, Monsieur Haftar à l'Est.

Vous avez évoqué, monsieur le président, d'autres éléments, notamment les S400 et les forages en Méditerranée orientale. J'aimerais dire quelques mots de ce sujet. Deux éléments sont capitaux à nos yeux. Nous avons le souhait de défendre nos droits en tant que Turcs en Méditerranée, dans la zone économique exclusive communiquée aux Nations unies, d'une part ; nous souhaitons faire valoir nos droits, d'autre part, en tant que garants de la République de Chypre, tel que cela a été institué en 1960. Nous sommes soucieux de la protection des droits des Chypriotes turcs, qui ne sont malheureusement pas pris en considération par le gouvernement « reconnu » du Sud. La notion de justice, même relative, ne doit pas être absente des relations internationales. Nous ne devons pas le perdre de vue. Si nous prenions pour référence les souhaits de nos amis chypriotes grecs, la Turquie, qui a 1 800 kilomètres de côtes en Méditerranée, serait condamnée en Méditerranée, ce qui serait inadmissible. Cela ne sera jamais accepté. Nos amis grecs ne le comprennent pas mais je pense que le moment viendra où ils le comprendront. Un pays qui a le littoral le plus long devrait recevoir davantage de juridictions maritimes en Méditerranée.

La présence des îles complique les choses en faussant l'équité, comme l'affirme la tradition du droit maritime : ces îles ne devraient pas se voir attribuer de zones de juridiction maritime stricto sensu. Nous avons défini nos frontières maritimes, en Méditerranée orientale, sur la base de ces principes. Je souhaitais vous en fournir des illustrations mais la technique ne nous permet pas de visualiser ces éléments. On ne cesse de nous rappeler les traités et le droit maritime...

M. Christian Cambon, président. – Il existe en effet des conventions internationales et un droit de la mer...

S.E. M. Ismaïl Hakki Musa. – Le droit de la mer est fondé sur un principe d'équité, que nos amis grecs refusent de prendre en considération. Il y a une semaine encore, ils ont signé un accord avec l'Italie, fondé sur les thèses que nous défendons. Je vous invite à consulter les termes de cet accord maritime passé par la Grèce avec l'Italie. C'est, à peu de choses près, les thèses que nous invoquons pour trouver une solution durable au contentieux qui nous oppose à la Grèce.

Une nouvelle carte est projetée à l'écran.

Sur cette carte, la zone rouge est la zone économique exclusive de la Turquie. En vert se trouve la zone de forage, dans la partie Est. J'avais présenté ici une carte au regard de laquelle vous m'avez dit qu'il vous était difficile de faire la distinction. J'ai pu modifier la carte pour représenter cette zone en vert. La question chypriote n'est pas résolue. Ceci ne signifie pas que chacun, dans l'île, puisse prétendre faire valoir ses droits autour de l'île. Le gouvernement chypriote turc a accordé, dans cette zone représentée en vert, des permis de

forage, comme nos amis Grecs le font dans le Sud avec d'autres acteurs (ENI, Total, Exxon-Mobil, etc.). Nous ne voulons pas arrêter le temps ni condamner les Chypriotes grecs et turcs à une impasse : puisqu'aucune solution pacifique n'existe aujourd'hui pour la question chypriote, les Chypriotes grecs et turcs pourraient se mettre d'accord sur des modalités d'opérations de forage, à travers la création d'un comité paritaire turc. Tel est le sens de la proposition formulée par le gouvernement chypriote turc le 13 juillet 2019. Ce comité déciderait des modalités de forage et de partage des revenus. Nous ne voulons pas autre chose. En tant qu'Etat membre des Nations unies, la France peut contribuer considérablement à faire advenir cette perspective.

Je vous invite, monsieur le président, à examiner cette carte. Vous prenez une île qui se trouve à 20 kilomètres de la Turquie et à 570 kilomètres de la Grèce. On veut que les effets soient les mêmes sur le plan du droit maritime. C'est face à ce type de situation que la notion d'équité a été inventée. Appliquer cette logique, qui, à mon sens, est biaisée, à une île de 10 kilomètres carrés, qui se trouve à 2 kilomètres des côtes turques et 570 kilomètres des côtes de la Grèce, conduirait à la reconnaissance d'une zone de juridiction maritime de 40 000 kilomètres carrés. C'est une aberration !

M. Christian Cambon, président. – C'est le droit de la mer !

S.E. M. Ismaïl Hakki Musa. – Il y a des exceptions. Divers exemples pourraient en être cités (entre le Canada et la France, entre l'Italie et la Grèce, etc.).

M. Christian Cambon, président. – La France elle-même dispose d'une zone économique exclusive très importante liée, notamment à ses collectivités outre-mer.

S.E. M. Ismaïl Hakki Musa. – Nous savons par exemple que la France s'oppose au Canada et invoque ce même principe d'équité à Saint-Pierre-et-Miquelon. Pourquoi ce qui est légitime pour la France ne le serait-il pas pour nous ? On ne peut pas choisir d'appliquer ce principe dans un contexte et non dans un autre.

Je crois que les Turcs et les Français devraient se parler d'abord, avant de parler par médias interposés. Je vous le dis, monsieur le président, en toute amitié. Certaines déclarations émanant de la France nous ont attristés (« la responsabilité historique et criminelle », « un jeu dangereux »...). Je n'irai pas au-delà. Lorsque certains pays (Egypte, Emirats Arabes Unis et d'autres) soutiennent un ancien terroriste (Monsieur Haftar), ne jouent-ils pas un jeu dangereux ? Monsieur Haftar n'est pas la personne la plus légitime qu'on puisse trouver en Libye. En soutenant le gouvernement légitime, par contre, la Turquie jouerait un jeu dangereux ? Cette appréciation n'est-elle pas un peu biaisée ? N'est-ce pas là créer un tort à votre allié turc ? Je soumets cette réflexion à votre commission, en toute amitié et en toute honnêteté.

Je sais aussi que le Sénat est très sensible aux atrocités lorsque celles-ci sont commises. Il faut les combattre et les dénoncer publiquement. La presse française en a fait timidement état. Lorsque les forces d'Haftar se sont récemment retirées de Targulah [à vérifier], quelles atrocités n'ont-elles pas commises ? J'aimerais voir mes amis français et la presse française en faire état. Ce sont des fosses communes qu'on a découvertes sur place. Haftar n'est pas un ange. Peut-être me direz-vous que dans les circonstances actuelles en Libye, il est difficile de faire la part des choses.

M. Christian Cambon, président. – Pouvez-vous nous, avant que nous en venions aux questions, nous apporter un élément de réponse sur les milices turques ? Il y a près de 6 000 miliciens auprès du gouvernement d'entente nationale, notamment la milice Sadate d'inspiration turque. Que font ces groupes étrangers qui transforment la Libye en terreau idéal pour le terrorisme ?

S.E. M. Ismaïl Hakki Musa. – Il existe de nombreuses milices en Libye. Il y a des Soudanais, des Tchadiens, des Syriens.

M. Christian Cambon, président. – La Turquie doit-elle aussi exporter des mercenaires ?

S.E. M. Ismaïl Hakki Musa. – Compte tenu de l'accord que nous avons passé avec le gouvernement, la Turquie soutient celui-ci du point de vue militaire, à travers un conseil militaire technique. Nous ne le nions pas. La composition exacte des forces du gouvernement légitime de M. Salaj [à vérifier] constitue un problème interne à ce gouvernement. Nos forces sont sur place pour le conseiller du point de vue militaire.

Si vous parlez des milices présentes en Libye, je crois que la Turquie est le dernier des pays auquel il faut poser la question. Les Soudanais sont présents, de même que les éléments de Wagner [à vérifier] et les Tchadiens.

Je discutais avec un collègue il y a trois jours. Plus de 150 mercenaires qui essayaient de gagner le théâtre libyen ont été arrêtés à la frontière tchado-libyenne. Si l'on veut mettre fin à tout cela, il faut agir davantage et soutenir la légitimité internationale.

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Monsieur l'Ambassadeur, le ministre turc des Affaires étrangères a récemment critiqué Emmanuel Macron pour ses récents commentaires sur le soutien de la Turquie au gouvernement libyen, affirmant que la France entendait rétablir l'ancien ordre colonial en Libye. La Turquie est, en Libye en rupture assez nette avec ses alliances traditionnelles. Ne cherche-t-elle pas à flatter le nationalisme d'une partie de l'opinion publique turque, dans une période économique qui s'annonce, comme on le sait tous, très tourmentée, avec le risque, à court terme, d'être chassée du nord de la Syrie ?

M. Jean-Marie Bockel. – Monsieur l'Ambassadeur, bravo pour votre plaidoyer. C'était bien essayé mais il est vrai qu'il est difficile, en ce moment, d'être ami de la Turquie. C'est mon cas, car on a le sentiment que, malgré vos efforts, l'impérialisme du président turc se traduit par une politique de la tension et souvent de la provocation. Je m'exprime aussi en tant que parlementaire représentant notre pays au sein de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, où j'ai de nombreux amis turcs. J'y ai eu des présidents de commission et des rapporteurs généraux turcs. Nous travaillons bien avec nos collègues turcs, qui sont parfaitement parties prenantes de l'institution. J'espère que ce qu'il se passe en ce moment – sur le plan stratégique – ne met pas en péril la présence de la Turquie au sein de l'alliance atlantique. Je fais partie de ceux qui trouvent que ce serait très dommage. Il faut néanmoins faire attention. Votre pays risque d'atteindre les limites de l'exercice. Ce serait vraiment dommage, car même si nous ne réduisons pas la Turquie, ce grand pays ami, à la politique du moment, la situation devient compliquée.

M. Pascal Allizard. – Monsieur l'Ambassadeur, le président a indiqué, en ouvrant la séance, qu'il s'adresserait à vous avec amitié et respect. Je me situerai dans la même ligne, même si les sujets sont compliqués. Notre collègue Jean-Marie Bockel évoquait

son expérience à l'OTAN. Pour ma part, je siège à l'OSCE et nous avons, sur ces sujets, les mêmes débats et les mêmes difficultés.

Reconnaissons que la situation en Libye est tout sauf simple et que plusieurs légitimités s'opposent. Il y avait le gouvernement de Benghazi, celui de Tobrouk et il demeure, malgré la reconnaissance internationale, la problématique de la puissance des tribus – problème qui est loin d'être résolu et qui a des influences sur le Sud du pays et sur les frontières avec l'Egypte. Nous savons que des tensions se manifestent régulièrement entre l'Egypte (qui est aussi un pays ami) et la Turquie. Quelle pourrait être votre analyse de la situation de ce point de vue ? Un gouvernement a été reconnu mais ce n'est pas lui qui avait la légitimité démocratique – car il faut rappeler que des élections ont eu lieu, même si elles datent déjà de quelques années. Le gouvernement de Tobrouk s'y est plus ou moins rallié mais ce n'est toujours pas le cas des tribus ni du gouvernement de Benghazi. Comme le président Cambon l'a rappelé, la France discute avec toutes les parties prenantes, y compris sur ce sujet.

Quant à la situation des zones économiques exclusives, vous êtes en train d'essayer de sortir des accords internationaux. On peut toujours invoquer des exemples et vous l'avez fait de manière très habile en excitant du cas particulier concernant le Canada et Saint-Pierre-et-Miquelon. On trouvera toujours quelques îlots permettant d'argumenter mais vous savez bien que le véritable problème, en Méditerranée orientale, concerne Chypre. Rien ne sera réglé tant que ce problème ne sera pas résolu.

M. Jean-Marc Todeschini. – Monsieur l'Ambassadeur, vous avez longuement exposé la position de la Turquie. La commission des affaires étrangères et de la défense vous a fourni une excellente tribune pour défendre ce point de vue. Les entretiens avec vous sont toujours très agréables. Vous les préparez toujours avec soin. Cependant nous n'éprouvons pas beaucoup de satisfaction à l'issue de cette réunion. Votre position valide la théorie que j'avais défendue lorsque je m'étais rendu en Turquie avec Ladislas Poniatowski, après le déjeuner très agréable que nous avions eu avec vous : ce n'est jamais de la faute de la Turquie. Celle-ci tire toujours sur l'élastique. Elle a des positions « à la carte », se coordonnant avec la Russie en Syrie et jouant sa partition personnelle en Libye. En quoi la Turquie respecte-t-elle les engagements pris en janvier, en faveur d'une solution politique, dans le cadre du processus dit de Berlin ?

J'ai également l'impression que votre pays utilise la Libye comme point d'entrée en Afrique, avec une double approche (pénétration économique et idéologique). Vous avez remporté de nombreux marchés d'armement en Afrique subsaharienne ces derniers mois. Vous êtes très présents en Tunisie où vous avez remporté plusieurs appels d'offres (drones, gaz, etc.), de façon tout à fait normale dans le cadre du développement des marchés turcs. Pouvez-vous nous apporter des éléments sur l'offre présentée en fin de semaine dernière par une délégation turque officielle, via une entreprise publique, pour la gestion du port de Misrata (qui offrirait à la Turquie un accès direct à la Tunisie) ? Si j'en avais eu le temps, j'aurais volontiers évoqué les conséquences des évènements du 15 juillet 2016 et surtout la suite des élections municipales. En Europe, les médias présentent régulièrement une forte implication de l'exécutif turc dans les affaires juridiques. Ma question aurait été très directe : existe-t-il encore séparation des pouvoirs exécutif, législatif et juridique en Turquie ?

M. Jacques Le Nay. – Monsieur l'Ambassadeur, selon le quotidien Sabah, la Turquie a arrêté quatre de ses ressortissants, soupçonnés d'avoir espionné des milieux

associatifs et religieux pour le compte de la France. Pouvez-vous nous dire si ces déclarations sont exactes ?

La Turquie abrite en son sein un joyau de l'architecture byzantine, la basilique Sainte-Sophie. Certains fondamentalistes turcs ne cessent de réclamer sa conversion en mosquée et le président Erdogan y semble de plus en plus favorable. Si ce projet venait à aboutir, ne pensez-vous pas, Monsieur l'Ambassadeur, que la Turquie aura définitivement tourné la page de l'héritage d'Atatürk, celle d'une Turquie moderne et laïque ?

M. Ladislas Poniatowski. – Monsieur l'Ambassadeur, je suis un parlementaire français un peu triste de l'évolution de la Turquie et de l'évolution de nos relations avec ce pays. Comme vous le savez, j'avais rédigé avec Jean-Marc Todeschini un rapport sur la Turquie, assez franc, qui avait évoqué tous les sujets, y compris par exemple la politique intérieure. Nous nous étions rendus sur place au moment des élections municipales, qu'Erdogan avait perdues, puisque les deux villes les plus importantes avaient basculé. Nous avions parlé des problèmes kurdes, de l'Arménie de la Syrie et de ce qu'il se passait dans la zone d'Idlib ainsi que de l'évolution de la Turquie au plan international, en Afrique, dans le domaine aérien, dans le domaine culturel et sur le plan de la politique islamique. Nous avions aussi évoqué vos actions en matière d'immigration, qui constituaient l'un des points positifs. Ce rapport était, je crois, honnête à tous points de vue même s'il n'était pas tendre sur tous les sujets.

Je considère que la France est un grand pays occidental. La Turquie est un grand pays du Proche-Orient et un grand pays islamique. Nous pourrions faire de grandes choses ensemble mais nous n'en prenons pas la direction et je le déplore. Je ne fais pas seulement allusion à l'incident qui a eu lieu en mer au large des côtes libyennes. La conclusion de notre rapport était positive : nous souhaitions le développement des relations de toutes natures, notamment économiques, avec la Turquie. Nous avions aussi été clairs quant à l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne. Nous avions expliqué pourquoi cette entrée, à nos yeux, n'était pas possible, ce qui ne vous avait pas plu.

Il faut aussi que la Turquie clarifie sa position à propos de l'OTAN. Le secrétaire général de l'OTAN vient de décider de lancer une enquête sur la Turquie et sur la position de celle-ci au sein de l'OTAN. Cela a été annoncé il y a quelques jours. Le président Cambon a cité la question des missiles S400. Nous avions aussi évoqué Chypre dans notre rapport. C'est le seul point sur lequel vous avez quelque peu évolué. Je sais bien qu'en tant qu'ambassadeur de votre pays, vous devez défendre la position officielle de votre pays. Je n'ai rien appris de vos propos sur la Libye et sur l'incident avec la frégate Courbet. Vous avez dit ce que vous deviez dire. Vous êtes là pour le dire. En ce qui concerne Chypre, vous avez bougé. Sur la carte des zones d'influence représentant les régions où la Turquie et où la Grèce souhaitent forer, une couleur a été modifiée – pas assez à mon goût. Des solutions internationales existent. Pour les forages, on sait faire. Les compagnies pétrolières savent comment procéder. Je regrette que vous ne bougiez pas suffisamment à mes yeux. En ce qui concerne l'OTAN, je pense que l'enquête portera sur l'ensemble de la Méditerranée – ce que vous y faites et ce que vous n'y faites pas – et votre évolution militaire. Vous ne pouvez pas encore répondre car l'enquête vient de démarrer. Je vous pose néanmoins la question : êtes-vous à l'intérieur ou à l'extérieur de l'OTAN ?

M. Pierre Laurent. – Monsieur l'Ambassadeur, une explication franche permet parfois de lever des malentendus. Malheureusement, ce que vous avez dit concernant l'incident maritime n'est pas du tout convaincant, puisque vous nous demandez, en quelque

sorte, de considérer comme nulle et non avenue, en tous points, la version de l'armée française, ce qui est difficile à envisager.

A aucun moment vous n'avez affirmé votre attachement au respect de l'embargo. J'ai même cru comprendre que vous justifiez, par sa violation sur d'autres frontières, la décision des autorités turques de ne pas respecter cet embargo. Tout ceci, naturellement, nous inquiète. Quant au droit maritime, vous intervenez sur cette question devant nous comme si la Turquie n'avait aucune responsabilité dans la situation de Chypre, alors qu'il est reconnu internationalement que l'occupation du nord de l'île est au cœur du problème international qui perdure dans la région.

Je voudrais aussi éléver devant vous une protestation contre la guerre que vous menez en Turquie même contre une partie croissante de votre peuple et contre les libertés démocratiques. Hier ont eu lieu des manifestations massives d'avocats dans les principales villes de Turquie, contre un projet de loi présenté à l'Assemblée nationale turque, visant à réduire à néant les droits de la défense, en Turquie, alors que des milliers de progressistes turcs sont déjà dans les prisons.

De nouvelles vagues d'arrestations ont eu lieu dans la région de Diyarbakir à l'encontre de nombreux dirigeants, notamment de femmes dirigeant des associations de lutte contre les violences faites aux femmes. Des actes de torture utilisant des chiens ont été perpétrés contre certaines de ces femmes. Récemment, des bombardements ont visé des populations civiles à la frontière entre la Turquie, la Syrie et le nord de l'Irak. Vous opposez à tous ces événements, contre tous les témoignages existants, des dénégations répétées. Ceci ne contribue évidemment pas à ce que la parole du gouvernement turc soit à mes yeux crédible.

M. Cédric Perrin. – Monsieur l'Ambassadeur, je suis, comme Jean-Marie Bockel, représentant du Sénat à l'OTAN et rapporteur général de la commission sécurité et défense. Je suis parfois peiné, pour ne pas dire choqué, par les provocations permanentes de vos représentants dans ces assemblées. Ces provocations regrettables créent des incidents avec un certain nombre de pays alliés. Ils nous font de la peine car ce ne sont pas les relations que nous avions auparavant avec nos collègues et amis turcs.

Je reviendrai sur des propos qui ont été tenus hier par la diplomatie turque à l'égard du président de la République, affirmant que le président Macron, en s'en prenant à la Turquie, ne gagnerait rien sur le plan interne à la France. Je voudrais rappeler qu'en France, contrairement à d'autres pays, les prises de position, en matière de politique étrangère, ne sont heureusement pas commandées par les conséquences qu'elles pourraient avoir sur la popularité d'un dirigeant. La France est le pays des droits de l'Homme et a soif de défendre les libertés partout. Elle discute avec toutes les parties prenantes et ne comprend pas les positions belliqueuses, malheureusement de plus en plus nombreuses, de la Turquie. La France n'est pas dans la provocation. Chacun pourra le constater. Comment entendez-vous pouvoir amorcer une désescalade ? En parlant de provocation, je pense à différents sujets que vous avez d'ailleurs évoqués, tels que les activités d'exploitation gazière et pétrolière, à la définition des zones économiques (non conforme à la convention de Montego Bay) ou encore au chantage assez régulier sur les flux migratoires. La désescalade ne serait-elle, aux yeux de la Turquie, qu'une position internationale consistant à laisser tout faire à la Turquie, y compris au mépris du droit international ?

M. Joël Guerriau. – Alors que l'opération « Griffe du Tigre » contre les positions du PKK, dans le nord de l'Irak, semble s'être essoufflée et fait place à une nouvelle crise

humanitaire, la Turquie a récemment lancé l'opération « Serre d'aigle », qui vise essentiellement des villages kurdes, au mépris total du droit international de la convention de Genève, les populations civiles n'étant pas épargnées par les bombardements. Que comptez-vous faire pour protéger les populations civiles de vos propres opérations alors qu'une nouvelle crise humanitaire apparaît de votre fait en Libye ?

Ce 1er juillet 2020 marque le début de la mise en œuvre du projet d'annexion d'Israël en Cisjordanie. Quelle est la position de la Turquie vis-à-vis de ce projet ? La Turquie serait-elle prête à s'allier avec les États de la Ligue arabe pour soutenir la Palestine ?

S.E. M. Ismaïl Hakki Musa. Je remercie mesdames et messieurs les sénateurs et sénatrices de me poser ces questions afin que nous discutions en toute amitié et en toute franchise.

Le Gouvernement d'Accord national n'a pas été élu mais nommé. Un exemple est toujours un exemple, monsieur le sénateur. J'ai voulu souligner que nous devions être cohérents dans nos approches. On ne peut, au nom d'un principe, soutenir une position ici (concernant Saint-Pierre-et-Miquelon par exemple) et s'en éloigner là (à propos de Chypre) parce que cela nous convient davantage.

Madame la sénatrice évoquait la déclaration hier, de notre ministre des Affaires étrangères, demandant si le soutien, par la Turquie, du gouvernement légitime en Libye n'avait pas des motivations économiques. Bien sûr, mesdames et messieurs les sénateurs, les hommes politiques font des déclarations. Notre ministre des Affaires étrangères a fait hier une déclaration très nette, qui venait en réponse à d'autres déclarations effectuées un jour plus tôt à Mesebeg, en Allemagne. Ces déclarations de la veille étaient tout aussi inflammatoires, voire davantage. Lorsqu'un ministère des Affaires étrangères est accusé de porter une responsabilité historique et criminelle, l'accusation n'est pas légère, et appelle naturellement une réponse. Il faut relativiser les choses.

Pour autant, ce ne fut jamais l'orientation politique de notre pays. Nous n'avons jamais mis en avant des considérations économiques, où que ce soit. Si tel était le cas, nous l'aurions affirmé sans ambages. Il est légitime d'entretenir de bonnes relations de coopération avec tout interlocuteur, en tout point du monde. Cela ne doit pas conduire à considérer qu'une prise de position politique n'est animée que par des considérations économiques. C'est sous-estimer la politique étrangère de notre pays.

Je vous remercie, monsieur le sénateur Bockel, pour votre amitié, de même que tous nos amis sénateurs et sénatrices ici présents. Notre pays est l'un des piliers de l'OTAN et nous en sommes conscients. J'avais eu le plaisir de le dire dans d'autres contextes avec d'autres amis français : lorsqu'on parle de la Turquie dans l'OTAN, on n'est pas toujours à la hauteur des enjeux. La Turquie n'est pas un pays quelconque au sein de l'OTAN. J'invite ceux qui questionnent la présence de la Turquie dans l'OTAN à imaginer deux secondes à quoi ressemblerait cette organisation internationale de sécurité et de défense sans la Turquie. Pourrait-elle même se maintenir dans cette hypothèse ?

Certes, des désaccords peuvent se faire jour de temps à autre. Nous avons gardé le flanc Est et Sud de l'OTAN durant la guerre froide, au prix de nombreux efforts et parfois au détriment de la prospérité de notre nation. Nos amis européens doivent en avoir conscience. Nous les avons soutenus durant des décennies. Aujourd'hui, à la moindre hésitation ou à la moindre difficulté, questionner notre appartenance à l'OTAN est un grand tort fait à votre ami

et allié. Sans la Turquie, vous n'aurez plus d'OTAN. Vous ne saurez pas traiter l'Iran, l'Irak, la Syrie, le Sud de la Méditerranée ni le Caucase, la Libye ou l'Egypte. Tout cela vous échapperait dans une large mesure. Nous devons communiquer. C'est parce qu'il y a des malentendus et des difficultés que nous devons dialoguer davantage. Mettre en cause notre présence dans l'OTAN me paraît très osé et exagéré. La Turquie n'est pas un pays membre de l'OTAN qui n'a que quelques centaines de milliers d'habitants.

La situation en Libye est complexe. La base tribale ne facilite pas les choses. Nous n'avons d'autre choix que faire avec et trouver des solutions politiques adéquates. C'était la question posée par l'un des sénateurs, qui me demandait quelle était ma vision d'une solution en Libye : ce ne peut qu'être une solution politique qui passe par une négociation. Pour que ces négociations puissent avoir une portée lointaine, durable et applicable, il faut que la situation se rééquilibre sur le terrain. Je n'ai pas été étonné mais je m'attendais à ce que l'un de nos amis sénateurs admette que la Turquie avait rééquilibré la situation en Libye, empêchant la chute du gouvernement légitime. Cela ne coûte rien. On aurait pu le dire. Je ne suis pas triste pour autant. Je ne veux pas être triste devant des amis que j'apprécie et que je respecte.

C'est en tout cas un fait : si la Turquie n'était pas intervenue, il n'y aurait pas de gouvernement légitime à Tripoli. Peut-on en déduire que nous sommes prêts à voir un guerrier comme Haftar à Tripoli ? On peut ne pas être d'accord avec les positions turques. Je ne vous critique pas pour cela. Je peux quand même attirer votre attention sur ce qui se présente en contrepartie. C'est bien cela qui est devant nous. M. Haftar n'est pas l'individu le plus démocratique qui se trouve en Libye – s'il est encore en Libye, car des rumeurs évoquent sa présence dans des pays voisins.

Monsieur le sénateur, l'Egypte soutient Haftar et notre position, vis-à-vis de ce dernier, est nette : nous combattons cette position. L'Egypte a pris il y a quelques jours une « initiative », daignant tout de même inviter Sihalla et Haftar, qui se sont réunis au Caire. On dit que c'est pour faire avancer la paix. Ces acteurs n'ont pas daigné appeler Fayez el-Sarraj, qui est quand même le représentant du gouvernement légitime du pays. Une initiative de la sorte est nécessairement mort-née et ne peut mener nulle part. Il y a aussi des déclarations émanant d'autres pays, en particulier l'Egypte. Je crois qu'ils doivent réviser leurs cours de mathématiques. Je me considère comme un diplomate réaliste. En lisant des déclarations émanant de certains pays, dont l'Egypte, je constate qu'elles n'ont aucune assise logique ni aucune faisabilité. Je peux donc me permettre de ne pas les considérer avec autant de sérieux.

Monsieur Guerria, l'opération en Irak vise les bases du PKK. Les opérations conduites en Syrie (« bouclier de l'Euphrate », « rameau d'olivier » et récemment « source de paix ») ont considérablement réduit l'efficacité du PKK en Syrie et nous avons mis fin à son dessein de création d'une sorte d'État terroriste dans le Nord de la Syrie. Le PKK a essayé de basculer de nouveau vers le théâtre irakien, en déplaçant ses pions des montagnes du Kandil vers le Nord de l'Irak, dans des villes comme Sinjar ou Abdanin. Nous ne pouvions y rester indifférents. Les opérations précédentes ont eu pour but de mettre fins à leurs agissements dans cette perspective.

Monsieur Perrin, je crois que votre question en chevauche une autre. Comme je le disais, des déclarations sont faites de part et d'autre et celles de notre ministre, hier, sont venues en écho à d'autres déclarations assez dures faites à l'égard de notre pays. Convenons-en, monsieur le sénateur. Cela me peine de le répéter. Vous accusez notre ministre de jouer un

jeu dangereux en Libye, de porter une responsabilité historique et criminelle. Ce sont des propos très forts. Ceux de notre ministre s'inscrivent dans ce contexte.

Comme je l'ai également souligné, Turcs et Français doivent privilégier la communication directe et non par médias interposés. On n'a pas besoin qu'un journaliste pose une question pour faire état de notre inquiétude vis-à-vis d'un pays allié. Je suis conscient du fait que l'homme politique fait ses déclarations de manière souveraine. Ce n'est pas cela que je questionne. Je ne peux qu'exprimer un souhait devant vous : nous devrions plus nous parler, au lieu de laisser les autres parler sur nous, notamment par médias interposés.

Monsieur le sénateur Laurent, je me souviens que lors de notre dernier échange, dans cette salle je n'avais déjà pas pu vous convaincre. Il nous appartient de diminuer ces divergences. Je vous invite, monsieur le sénateur, à relire l'accord de Zurich de 1970. Nous sommes intervenus à Chypre en tant que pays garant. Nous ne sommes pas un occupant. On parle des résolutions. Vous savez dans quel contexte les résolutions sont conclues et négociées. Ce n'est pas pour autant que je mets en cause les résolutions de l'ONU. Certaines résolutions de l'ONU et de l'Union européenne invitent à mettre fin à cette politique d'isolement des Chypriotes turcs. Les résolutions de l'ONU forment un tout qu'il faut prendre en considération dans son ensemble.

Nous n'avons pas mené une guerre contre notre peuple et nous n'avons aucune intention de la sorte. Je l'aurais mieux compris venant des médias mais venant d'un sénateur de votre niveau, je crois avoir le droit d'en attendre davantage. Qu'on le veuille ou non, la Turquie est un pays démocratique, monsieur le sénateur. On forge la démocratie depuis quatre siècles en Europe. Il existe des démocraties en Angleterre, en France, en Allemagne. Chaque pays démocratique ne redéfinit pas la démocratie mais il existe une version anglaise, française, allemande de la démocratie. Reconnaissez à la Turquie sa manière d'exercer la démocratie, tenant compte de ses difficultés à la fois internes et externes. La démocratie n'est pas un modèle applicable sans la moindre adaptation au contexte, dans les formes. Je crois que nous avons suffisamment de pratiques ensemble pour que nos amis français reconnaissent cette particularité.

Vous évoquez les dirigeants d'associations. Dans chaque pays démocratique existent des débats. Je ne voudrais pas rappeler d'autres débats démocratiques qui existent dans d'autres pays. Il est normal que des débats aient cours et que chacun avance ses positions. Dans tout pays, on n'est pas toujours d'accord avec le gouvernement de même que celui-ci n'est pas nécessairement d'accord avec toutes les positions qui émergent de la société.

J'ai déjà répondu à propos de notre présence dans l'OTAN.

Monsieur le président m'ayant fait l'amitié d'évoquer la question des missiles S400 dans son propos introductif, je voudrais préciser que la position de la Turquie au sein de l'OTAN n'est pas fragilisée par cette décision. Quand nos amis français ou d'un autre pays entretiennent un dialogue stratégique avec la Russie, cela ne pose pas de problème. Lorsque les Turcs communiquent et travaillent avec les Russes, ils s'éloignent de l'Europe et fragilisent l'OTAN. Ce n'est pas juste. Je crois humblement que cette ouverture de la France est à saluer. C'est une démarche diplomatique importante. Là aussi, cependant, je voudrais que l'on soit conséquent. Nous avons avec la Russie, qui était hier encore un pays voisin – désormais la Géorgie nous sépare – des désaccords à propos de la Crimée, en Libye et dans une certaine mesure en Syrie, pour ne citer que quelques exemples parmi de nombreux autres. Cela ne nous empêche pas de travailler ensemble.

Si j'évitais la question de l'espionnage, mes amis sénateurs diraient « connaissant son passé, il ne pouvait faire autrement ». Je vais néanmoins répondre à cette question. Je sais que cette affaire est traitée de près par la DGSE et par le MIT turc. Elle a deux ans et a fait l'objet, alors, d'échanges entre ces deux services. Le fait que des échos lui aient été donnés dans la presse, il y a quelques jours, n'a aucun rapport avec l'actualité, si ce n'est que certaines des promesses faites envers l'un de ces messieurs ne semble pas avoir été honorées. Il était donc fâché et a fait une déclaration à la presse. L'administration turque et a fortiori les services trucs n'ont aucune implication dans cette partie de l'affaire, laquelle n'a aucun rapport avec l'actualité. Je puis vous l'assurer, après m'être renseigné.

Vous m'avez interrogé à propos de Sainte-Sophie, édifice qui fait partie du patrimoine de l'humanité. Après la prise d'Istanbul, il fut transformé en mosquée, puis en musée. Un débat existe aujourd'hui. Qu'il devienne un musée ou une mosquée, le lieu sera toujours ouvert au public. Aucune décision n'est prise. Je suis certain que les autorités turques ont conscience de la signification et de la valeur symbolique de cet édifice qui nous est si cher à tous.

Monsieur Todeschini est aussi un grand ami de notre pays et je me voudrais de ne pas revenir sur sa question. Notre engagement dans les accords de Berlin est total. Nous avons d'ailleurs été présents à Moscou d'abord puis à Berlin. On oublie parfois que s'il y a eu un sommet de Berlin, c'est dans une large mesure grâce à nos efforts. Dans les deux cas, à Moscou puis à Berlin, Monsieur Haftar était absent. Il n'a pas signé de cessez-le-feu, ni à Moscou ni à Berlin. C'est ce qui nous rend perplexes, de même que cela rend perplexe Fayez el-Sarraj : comment donner crédit aux déclarations d'un homme qui n'a, jusqu'à présent, tenu aucune de ses promesses ?

S'agissant de Misrata et de la gestion des ports, je n'ai aucune information officielle à vous communiquer, monsieur le sénateur. Si un accord intervenait pour que les Turcs gèrent le port de Misrata, je ne vois pas en quoi cela constituerait une anomalie puisque des opérations de cette nature ont lieu désormais un peu partout, dans notre monde globalisé. Les Chinois gèrent le port d'Athènes. L'entreprise française ADP et l'entreprise turque TAV gèrent conjointement l'aéroport d'un pays des Balkans et d'un pays africain. Je ne vois donc pas en quoi l'éventualité que vous évoquez serait inacceptable.

Les élections municipales sont révélatrices en effet. Cela prouve que la Turquie est un pays démocratique et que l'alternance est possible et s'effectue de façon régulière dans les urnes.

Il me semble avoir répondu à l'ensemble des questions posées. Vous avez eu l'amabilité de me convier, monsieur le président. Je suis très sensible à votre geste. Il était très important que nous puissions échanger. Puisqu'il y a des choses qui nous chagrinent de part et d'autre, il nous faut dialoguer davantage. Je vous remercie de m'avoir donné cette occasion. J'espère avoir été à la hauteur des attentes. S'il y a des carences, je m'efforcerai de les pallier lors d'une prochaine rencontre, sous ce toit, où je suis très à l'aise, ou chez nous, où ce serait un honneur de vous recevoir.

M. Christian Cambon, président. – Merci Monsieur l'Ambassadeur. Merci d'avoir répondu à notre invitation. Il ressort de cette audition, comme vous l'avez certainement ressenti, une sorte de tristesse, pour reprendre le terme employé par Ladislas Poniatowski, car nous sommes attachés à cette relation entre la France et la Turquie. C'est un très grand pays. Nous savons très bien l'influence que la Turquie exerce dans cette partie du

monde. Nous voyons la situation de tous les pays environnents, les crises qui se multiplient. Il y a un peu de déception dans la manière dont la Turquie joue son rôle. Nous essayons de jouer notre rôle de grande puissance, de membre du Conseil de Sécurité, en favorisant le dialogue et en essayant de faire se réunir les interlocuteurs. Nous avons le sentiment que la Turquie utilise « la manière forte », en mer, en expédiant des milices ou en favorisant l'entrée des armes, même si d'autres le pratiquent. Nous ne sommes pas naïfs, Monsieur l'Ambassadeur. Nous n'accusons pas non plus la Turquie de tous les maux dans cette région.

Ceci posé, nous escomptons que la Turquie joue un rôle de pacification, d'intermédiation plutôt que de souffler sur les braises. C'est cette manière parfois brutale qui nous heurte, y compris sur le plan de la politique intérieure, à propos de laquelle nous avons le droit d'avoir notre jugement, au regard de la pratique de la démocratie et des libertés publiques. Ce sont des choses qui nous heurtent. Entre amis, on se le dit.

Je sais aussi être reconnaissant à la Turquie d'avoir joué un rôle en matière d'accueil des réfugiés. Près de trois millions de réfugiés sont accueillis dans des conditions très humaines. Mais à chaque fois, il y a un revers à la médaille, le président Erdogan menaçant l'Europe d'ouvrir les vannes et de provoquer un afflux de réfugiés en Europe s'il trouve que nous ne sommes pas aimables vis-à-vis de la Turquie. Votre rôle d'intermédiation est de nous expliquer la politique du pays. Vous l'avez fait avec habileté. C'est aussi de faire remonter l'inquiétude des parlementaires français, qui reconnaissent à la Turquie le statut d'une grande puissance régionale, qui a le droit de faire jour ses intérêts mais qui doit le faire dans le respect du droit international. Ceci signifie notamment le respect du droit de la mer dans le cas des affaires de Chypre. Vous nous dites que des négociations vont peut-être démarrer entre Chypriotes turcs et Chypriotes grecs à propos de la captation des ressources gazières. Tant mieux. Tout ce qui va en ce sens sera bienvenu. Vous pouvez en tout cas transmettre un message visant à faire baisser les tensions, qui sont alimentées par des déclarations intempestives. Je ne serais pas heurté, personnellement, par une rencontre au sommet. Nos deux chefs d'État pourraient décider de se voir. Nous aimerais que nos inquiétudes soient prises en compte. Celles que nous avons à propos de l'OTAN ont été exprimées. Plus que jamais, l'OTAN connaît des difficultés et des débats existent en son sein quant aux dangers qui se trouvent à l'Est et au Sud. Le terrorisme, partout nous agresse. Vous en avez été victimes aussi. Cette manière forte consistant à aller chercher les opposants dans les pays voisins pour les bombarder ne correspond pas à notre approche du règlement pacifique des problèmes. Ce sont des exemples. Quant à l'incident naval, son interprétation sera probablement désormais dans les écoles militaires et les revues stratégiques. On peut en donner une interprétation ou une autre. Quoi qu'il en soit, un bateau humanitaire, escorté de trois navires de guerre, qui met en route ses radars de tir, n'envoie pas de signal amical.

Nous poursuivrons ce dialogue avec l'ensemble des forces en présence mais je souhaite que vous fassiez remonter notre inquiétude devant une détérioration très nette des relations entre nos deux pays depuis quelques mois, ce qui ne va pas dans le sens de la paix, ni pour vous ni pour nous. Nous avons un autre rôle à jouer. La Turquie est confrontée, au plan régional, à un choc entre grandes puissances (Iran, Arabie Saoudite, etc.). Nous attendons de la Turquie plus et mieux en matière de développement de la paix et du point de vue des initiatives prises en Libye. Ce pays nous inquiète. Vous savez le rôle que la France joue au Sahel. Nous savons que c'est en Libye que s'organisent tous les trafics. Nous tenons le même discours vis-à-vis de la Russie. Vous avez fait une comparaison un peu osée entre le dialogue de la France avec la Russie et le fait que la Turquie leur achète des armes. C'est tout à fait différent. Nous n'achetons pas d'armes aux Russes, ce qui ne nous empêche pas de dialoguer

avec ce pays. Je vous communiquerai le rapport très documenté que la commission vient de signer avec le Conseil de la Fédération russe. Nous y identifions des points de désaccord.

Merci, Monsieur l’Ambassadeur, d’avoir pris le temps de ce dialogue. Espérons que celui-ci aboutira à des résultats. Nous pourrons aussi faire le bilan de ce qui aura progressé ou non.

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.

Examen du rapport d’information « L’Inde, un partenaire stratégique » de MM. Ladislas Poniatowski et Rachid Temal, co-rapporteurs

M. Christian Cambon, président. – Nous examinons maintenant le rapport « l’Inde, un partenaire stratégique » conduit par Ladislas Poniatowski et Rachid Temal, que je remercie. Ils ont préparé ce rapport sans pouvoir se rendre sur place comme prévu, puisque ce voyage devait avoir lieu au moment où la crise sanitaire est survenue. Ils ont multiplié les entretiens leur permettant de préparer ce rapport.

M. Ladislas Poniatowski, co-rapporteur. – Nous avons effectivement élaboré ce rapport dans des conditions très particulières. Nous l’avons débuté avec Marie-Françoise Pérol-Dumont, qui n’a pu poursuivre ce travail. Rachid Temal l’a remplacée. Les autres membres étaient Olivier Cigolotti, Joël Guerriau, Hugues Saury et moi-même.

La mission a débuté en plein Covid, ce qui nous a empêchés de réaliser une partie du travail prévu. Comme d’habitude, nous avons effectué un travail d’audition très complet, avec l’audition de 26 personnes. Mais bien sûr nous n’avons pu nous rendre en Inde. J’ai fait allusion tout à l’heure au rapport que j’avais rédigé avec Jean-Marc Todeschini sur la Turquie. Nous avions appris beaucoup plus de choses lors des auditions à Paris, avant de partir, plutôt qu’en écoutant un discours souvent mâtiné de langue de bois, sur place, que nous tenaient nos interlocuteurs. Même si monsieur l’ambassadeur a effectué un travail remarquable, nous savons très bien que les officiels disent ce qu’ils veulent bien dire, dans les termes qu’ils choisissent.

N’étant pas allés en Inde, nous n’avons rencontré aucun parlementaire de l’opposition ou de la majorité, ni aucun membre du gouvernement. Nous n’avons pas pu visiter les deux sites industriels où sont construits les sous-marins Scorpène et les pièces du Rafale de Naval Group et de Dassault. Nous avons rencontré les responsables de ces entreprises ici, à Paris, longuement et ils nous ont apporté de nombreuses informations.

La situation était également très particulière au regard de tous les acteurs que l’on trouve dans cette partie du monde, car ils ont tous complètement changé d’attitude durant trois mois. Nous avons vu que les équilibres qui existaient étaient remis en cause et que quelques régimes autoritaires, dans cette partie du monde, en profitaient pour mettre sur le compte du Covid leurs actions politiques et économiques. Le meilleur exemple est l’incident survenu entre l’Inde et la Chine dans l’Himalaya. Je suis convaincu que cet incident n’aurait pas eu lieu si nous n’avions pas été dans cette période très particulière de crise sanitaire. C’est le second bémol sur lequel j’attire votre attention : nous établissons un rapport sur une zone du monde particulière, où les équilibres internationaux sont compliqués.

Notre rapport comporte quatre grandes recommandations.

La première consiste à affirmer le caractère inclusif et ouvert de la stratégie indopacifique française. Cette zone est très importante pour nous puisque la France est une puissance riveraine de l'indopacifique, qui compte 1,6 million de citoyens répartis sur sept régions, qui s'étendent des côtes est-africaines à la façade occidentale des Amériques. C'est la zone de croissance la plus forte du monde mais aussi une zone d'affirmation de la rivalité entre la Chine et les États-Unis.

Notre politique indopacifique française s'appuie sur un nouvel axe fort que nous nous efforçons de développer, l'axe Paris-New Delhi-Canberra. Cet axe n'exclut pas, bien sûr, d'autres relations stratégiques dans cette région notamment avec le Japon, l'Indonésie et Singapour. Cette stratégie se décline sur le plan de la défense avec des partenariats stratégiques importants. Les exercices militaires bilatéraux, associant l'Inde et la France, ont désormais lieu annuellement. L'Australie pourra peut-être être associée à ces exercices lors de leur prochaine édition, pour conforter cet axe tripartite.

Sur le plan stratégique, il existe probablement des lacunes auxquelles il faudrait remédier. Nous exprimons dans notre rapport le souhait de publication, par le ministère des Affaires étrangères, d'un Livre blanc qui montre clairement ce que nous voulons faire dans cette partie du monde, car un certain nombre d'acteurs et de pays ne comprennent pas toujours nos actions ou nos projets. Pourquoi une partie de notre Marine manifeste-t-elle sa présence à certains moments dans des zones compliquées telles que Formose ? Des pays de cette zone s'interrogent et ce Livre blanc aurait le mérite d'exprimer clairement notre stratégie partout. Ceci vaut également pour les côtes est-africaines, où les Indiens sont très présents et où les Chinois s'activent à consolider leurs positions, en achetant de plus en plus des ports ayant une vocation économique et/ou militaire.

Je cède la parole à mon corapporteur, Rachid Temal, qui va vous présenter les deux recommandations suivantes.

M. Rachid Temal, co-rapporteur. – La deuxième recommandation porte sur la question stratégique : le partenariat stratégique de l'Inde avec la France a évolué, à la faveur notamment de l'arrivée d'un nouveau parti au pouvoir. A partir de 2014, le pays est progressivement passé d'une stratégie de non-alignement à une plus grande implication et à une stratégie de « multi-alignement ». Les frontières terrestres de l'Inde présentent plusieurs configurations complexes dans la mesure où elles chevauchent des territoires disputés, en particulier avec le Pakistan, qui a des relations complexes avec l'Inde. Se pose aussi la question du corridor économique Chine-Pakistan qui traverse l'ancien royaume du Cachemire, dans une partie toujours revendiquée par l'Inde. Durant très longtemps, le non-alignement de l'Inde a constitué une forme d'équilibre entre la Russie et les Etats-Unis. Ce contexte d'équilibre entre les grandes puissances, qui ont un rôle régional et qui ont une capacité nucléaire, évolue avec l'émergence puis l'affirmation de la Chine.

Des tensions internes existent également. Le premier mandat du Premier ministre Narendra Modi a été marqué par la fin du non-alignement et l'affirmation du soft power indien, avec, par exemple, l'instauration d'une journée mondiale du yoga et l'affirmation du lien avec la diaspora, qui apporte chaque année au pays l'équivalent de 3 % de son PIB, soit 26 milliards de dollars). Le second mandat de Modi est marqué par l'affirmation du programme idéologique du BJP, qui suscite un débat, notamment quant aux aspects touchant à la préservation de « ses racines civilisationnelles ». En témoignent par exemple les remous

causés par le projet de construction d'un temple à Ayodhya, sur les ruines de la mosquée détruite par les extrémistes en 1992. L'évolution du statut du Cachemire, décidée par l'Inde, a des impacts au Cachemire mais aussi dans les rapports de celui-ci avec l'Inde. Enfin, il faut mentionner l'évolution de la loi sur la citoyenneté de 1955, créant une discrimination au détriment des réfugiés de confession musulmane.

Ce climat n'est pas sans inquiéter les milieux d'affaires indiens, et écorne l'image de « plus grande démocratie parlementaire » dont bénéficiait l'Inde.

L'Inde partage le même respect pour le droit international, le multilatéralisme et la préservation de l'environnement que la France.

L'Inde a ainsi été un partenaire essentiel de la France, notamment dans le cadre de la COP21. Elle a co-créé avec notre pays l'Alliance solaire internationale et participe à la préservation des milieux naturels et des ressources halieutiques. Notre deuxième recommandation vise ainsi à soutenir l'affirmation de l'Inde, grande démocratie parlementaire, et partenaire stratégique de la France, comme puissance d'équilibre régionale et internationale partageant les valeurs de respect du droit international. Il s'agit notamment de soutenir la candidature de l'Inde au Conseil de Sécurité élargi des Nations unies et à la commission de l'océan Indien (COI).

S'agissant de la politique dite « make in India » qui constitue un élément de la stratégie économique du Premier ministre, nous recommandons que les entreprises françaises se l'approprient. C'est une demande forte et, pour obtenir des succès sur le marché indien, il faut accepter ce principe. C'est déjà le cas par exemple du marché d'acquisition des Rafale qui prévoyait des compensations industrielles. Cela suppose aussi que notre industrie soit toujours en avance et en mesure de maintenir un différentiel concurrentiel. Il serait souhaitable que ce « Fait en Inde » devienne le point de départ d'une politique d'exportation des entreprises françaises, depuis l'Inde, vers les marchés d'Asie du Sud-Est notamment.

Il faut également noter le travail réalisé – qui sera à poursuivre et amplifier – pour lever les blocages des droits de douane avec la mise en place d'un mécanisme spécifique franco-indien permettant de réduire les obstacles freinant les échanges commerciaux.

Des perspectives intéressantes s'offrent aux entreprises françaises dans les domaines de l'industrie pharmaceutique, des énergies renouvelables et de la ville (villes intelligentes, développement durable, gestion de l'eau). Il faut encourager la poursuite de cette forte implication d'entreprises françaises.

Cela nous renvoie à l'AFD, qui a priorisé les secteurs d'excellence de l'expertise française mais qui est limitée par ses capacités d'intervention en Inde. La révision de l'accord de coopération encadrant les activités de l'AFD en Inde doit devenir une priorité, afin d'accroître la capacité d'intervention directe de l'agence.

M. Ladislas Poniatowski, co-rapporteur. – La dernière recommandation porte sur les moyens de renforcement du dialogue stratégique dans le domaine de la défense et du nucléaire civil. Ces relations bilatérales progressent très bien. Il y a cinq points particuliers sur lesquels notre commission pourrait prendre une position officielle.

Nous pourrions souscrire à la perspective de la participation de l'Australie aux exercices navals indiens prévus à l'été 2020.

Une autre coopération tripartite a trait à la formation des garde-côtes, pour laquelle nous pouvons jouer un rôle important. Nous sommes attendus. Selon les observateurs, des « armées » de bateaux de pêche, parfois avec plusieurs centaines de ces navires, lesquels portent un pavillon chinois ou des pavillons internationaux, posent de vraies difficultés dans cette zone, contrevenant aux droits de pêche. Ces bateaux arrivent pour occuper le terrain ou gêner des actions en différents points. Cela appelle une action très concrète. La France pourrait participer à une vaste opération de formation de garde-côtes afin d'aider à contrôler ces opérations « commandos » bien connues dans le monde naval.

Il faut aussi évoquer le nucléaire. C'est le fameux projet des six EPR, dont il est question depuis dix ans. Nous sommes moins en position de force compte tenu de notre propre échec dans la construction de notre EPR. Ce réacteur devait être réalisé en six ans, coûter 5 milliards d'euros. Sa construction a débuté il y a plus de dix ans et l'addition dépasse les 10 milliards d'euros. L'image de la France est donc moins forte dans ce domaine, alors qu'il s'agissait d'un domaine d'excellence. Ce projet est toujours dans les tiroirs et la situation n'évolue que lentement. Nous pourrions entreprendre une action assez similaire à ce que nous avons tenté de faire pour la Pologne, qui souhaitait une centrale nucléaire : je veux dire une action parlementaire. Le Parlement français a accueilli les parlementaires polonais, leur a fait visiter plusieurs centrales françaises et leur a montré la manière de gérer l'opinion publique. Nous pourrions intervenir dans la même logique avec l'Inde. Il s'agirait d'inviter les parlementaires de la commission du nucléaire et des affaires économiques indiennes.

Nous pourrions aussi agir dans le domaine de l'armement, au regard duquel l'on passe du chaud au froid en permanence. Souvenez-vous du Rafale. La commande initiale de 126 avions a été ramenée à 36. Monsieur Modi a une politique nationaliste et préfère abandonner une partie de l'aviation de chasse de pointe qui peut être acquise à l'étranger pour construire une nouvelle génération d'avions de chasse indiens, même s'ils sont un peu moins performants. La commande de Téjas indiens n'exclut pas un nouvel achat de Rafale tant est grand le besoin de l'aviation indienne. La complication réside, là comme ailleurs, dans le transfert de technologie qui doit accompagner ces contrats.

Le cinquième et dernier point a trait au socle juridique en matière de défense et d'armement. Il existe un vide dans ce domaine et il faut que la France manifeste la nécessité d'accélérer.

En conclusion, nous avons un rôle à jouer pour favoriser la relation tripartite entre Paris, New Delhi et Canberra. Sur les dix prochaines années, il faut que cela passe notamment par la coopération entre la France et l'Inde. Mon co-rapporteur faisait allusion aux entreprises que nous avons rencontrées. Ces grands groupes savent négocier mais l'Inde est un pays où l'État décide de tout. Aucune entreprise ne peut négocier seule face aux autorités indiennes, l'Etat doit les soutenir. Qui dit État dit Parlement. Nous avons donc un rôle à jouer et devons faire acte de présence.

J'aimerais que les membres du groupe de travail, présents ce matin, disent aussi un ou deux mots, car ils ont parfois été seuls pour auditionner certains des acteurs que nous avons rencontrés.

M. Olivier Cigolotti. – Merci à nos deux rapporteurs, Ladislas et Rachid, qui ont réalisé ce rapport dans des conditions tout à fait particulières.

Je voudrais revenir sur la situation des entreprises, pour appeler au renforcement des relations économiques entre l'Union européenne et l'Inde et souligner l'utilité des discussions en matière d'accès au marché et d'environnement réglementaire des entreprises. De nombreuses entreprises françaises sont présentes en Inde, dans une grande diversité de secteurs d'activité et des progrès sont régulièrement constatés dans le développement des relations commerciales et économiques bilatérales. Pour autant, de nombreuses mesures réglementaires constituent souvent un obstacle au développement des échanges. Je pense au problème de licences d'importation, à celui des normes sanitaires ou phytosanitaires et à la question des normes techniques. Cela pose des difficultés à l'ensemble des entreprises présentes en Inde.

L'établissement d'un dialogue économique et commercial de haut niveau, régulier, entre l'Union européenne et l'Inde, que l'Union européenne propose, aurait dû être initié à l'occasion du sommet entre l'Union européenne et l'Inde, initialement prévu le 13 mars dernier, et reporté. Ce dialogue économique est essentiel. La France a obtenu un mécanisme de ce type et nous pouvons favoriser la mise en place d'un tel mécanisme euro-indien. Ce serait une excellente chose.

L'objectif de renforcement de ce dialogue économique demeure. Ce serait une étape importante dans le renforcement des relations économiques entre l'Union européenne et l'Inde, et un moyen opérationnel de résoudre les problèmes spécifiques d'accès au marché que nous avons évoqués.

M. Joël Guerriau. – Je voudrais remercier Ladislas, qui a été un animateur extraordinaire de ce groupe de travail, où a régné une excellente ambiance.

Je voudrais souligner deux points qui font apparaître une convergence importante d'intérêts entre la France et l'Inde.

Le premier point a trait aux questions numériques, qui sont devenues un aspect important du partenariat stratégique entre les deux pays. Le supercalcul constitue à cet égard un domaine majeur, surtout dans un contexte où nos deux pays font face à un problème de conservation de leur souveraineté.

Cette volonté de coopération s'est traduite par l'endossement, le 22 août 2019, par le président de la République française et le Premier ministre indien, d'une feuille de route franco-indienne sur la cybersécurité et le numérique. Elle est en cours de mise en œuvre. C'est peut-être ce qui va nous permettre de faire en sorte que ce lien franco-indien devienne pérenne et ouvre de nouvelles ambitions.

Le partenariat de confiance qui s'est tissé avec l'Inde dans le cadre de la co-création de l'Alliance internationale solaire a également une grande importance. Il s'agit de soutenir le relèvement des objectifs de décarbonation de l'économie indienne fixés à l'horizon 2030, qui devraient être atteints. Cette estimation date toutefois d'avant la pandémie. Elle doit peut-être être ajustée. Il sera en tout cas nécessaire d'aller au-delà des cibles existantes afin d'atteindre les objectifs de l'Accord de Paris. L'Inde ne souhaite pas, officiellement, relever son ambition. Il serait souhaitable, dans le cadre du dialogue bilatéral franco-indien, de soutenir les annonces indiennes de septembre 2019, qui allaient dans le sens d'un relèvement de facto des objectifs de décarbonation de l'économie indienne.

M. Jean-Paul Émorine. – Je voudrais remercier nos rapporteurs. Nous avons un débat démocratique à propos de la Turquie mais nous pourrions l'avoir aussi à propos de la Chine et de l'Inde, en nous demandant quelles sont les bonnes démocraties pour le futur.

Lorsqu'on parle de défense et qu'on a pour concurrents les Américains ou les Chinois, il faut se souvenir des rapports de proportion entre nos budgets militaires : nous parlons de 45 milliards d'euros pour la France, de 600 milliards d'euros pour les Etats-Unis et d'un montant assez élevé pour la Chine.

Vous avez évoqué le secteur de l'énergie. Nous ne pouvons que regretter les déboires qui n'ont pas accru la crédibilité de l'offre française. Nous avons néanmoins des entreprises comme Dassault ou Michelin, qui est également installé en Inde, qui démontrent l'excellence économique française.

Quant au transfert de technologie, je me souviens de ce qu'il se passait en Chine il y a une quinzaine d'années. Les représentants d'entreprises françaises disaient « les Chinois auront nos technologies mais ils vont surtout faire les trains et les avions que nous faisions il y a 30 ou 40 ans ». En dix ans, les choses se sont inversées. Le transfert de technologie fait désormais partie de la négociation commerciale de tout contrat, en Chine comme en Inde.

M. Pascal Allizard. – Le sujet du Cachemire a été rapidement évoqué. Le Premier ministre indien est nationaliste et revient sur des accords constitutionnels issus de la partition, quant au statut du Cachemire et à son indépendance. Vous avez évoqué l'accrochage qui a eu lieu entre des militaires chinois et des militaires indiens il y a quelques semaines.

Les accrochages sont réguliers aussi avec le voisin pakistanaise à propos du Cachemire. Nous avons des preuves assez tangibles d'un comportement assez agressif des militaires indiens dans ce secteur.

Lorsque j'ai conduit notre délégation à l'ONU, en fin d'année 2019, nous avons évoqué ce sujet. La réponse diplomatique qui nous a été faite a consisté à affirmer que l'Inde était un grand pays et que nous n'allions surtout pas nous mêler de ces questions. J'aurais aimé vous entendre davantage sur ce sujet.

M. Rachid Temal, co-rapporteur. – Nous avons bien vu dans les échanges avec les entreprises qu'il y avait un problème de cadrage, d'abord parce que l'État indien décide de tout, comme l'a souligné Ladislas, même s'il n'est pas en première ligne. Les entreprises indiennes dont il est question sont des conglomérats et font tout en même temps dans tous les secteurs économiques. Nous avons donc besoin d'un cadrage plus important dans nos relations directes France-Inde. Le sommet Inde-Union européenne est également essentiel. Il faut maintenant normaliser les choses pour encadrer les échanges et notamment permettre l'accès au marché indien, ce qui passe par l'adoption de normes. C'est quasiment un effort de politique industrielle qui doit être fait en France.

Joël évoquait la question du solaire, qui constitue un élément important. Il faut saluer la forte implication du gouvernement indien dans la COP21. Il constitue un partenaire important sur ces questions d'énergies renouvelables. Il faut l'arrimer encore davantage aux objectifs de l'Accord de Paris. L'Alliance solaire a une importance particulière à cet égard.

La souveraineté numérique constitue un enjeu majeur pour les Français comme pour les Indiens. C'est donc aussi un axe important de notre partenariat, comme le rapport le souligne.

Le gouvernement indien est nationaliste et a été renforcé après un premier mandat, dans un climat interne et externe complexe. La question nationaliste est aussi une question du 21ème siècle et Modi voit se dessiner un contexte favorable de ce point de vue. A titre personnel, j'estime qu'il n'est pas normal que la France ne soit pas plus ferme à propos du Cachemire. C'est parce qu'on est ami d'un pays que l'on doit lui dire les choses avec franchise. Officialiser une partition constituerait un facteur supplémentaire de déstabilisation, dans une zone qui est déjà une poudrière. Je crois personnellement qu'il faut appeler le gouvernement indien à revenir en arrière et à respecter les traités et accords. Mieux vaut le statu quo qu'une aventure dont personne ne connaît l'issue, qui serait sûrement pleine de dangers.

M. Ladislas Poniatowski, co-rapporteur. – Je connais un peu la question du nucléaire pour m'être beaucoup investi dans le domaine de l'énergie tout au long de ma carrière parlementaire. Le retard de notre EPR, au plan national, a joué un rôle. Les deux centrales EPR chinoises sont terminées bien avant que nos deux réacteurs ne le soient. Nous ne savons plus faire de centrale, ce qui est dramatique. L'échec de l'EPR a aussi été constaté en Finlande. Ces trois réacteurs nous ont fait perdre beaucoup. En Chine, la technologie est française mais le réacteur est, à l'origine, américain. Le problème porte sur le béton plutôt que sur le réacteur. L'accident de Fukushima a aussi freiné les choses en Inde. Tous ceux qui étaient prêts à se lancer dans un projet d'EPR sont devenus plus frileux. Je me réjouis que les Anglais aient annoncé leur choix d'aller plus loin avec EDF. Une action parlementaire peut en tout cas être menée vis-à-vis des parlementaires indiens.

M. Christian Cambon, président. – Merci beaucoup pour cet exposé. Je suis navré que la crise du Covid-19 vous ait empêchés de réaliser pleinement cette mission.

Nous allons procéder au vote.

Le rapport d'information sur l'Inde est approuvé à l'unanimité.

Je retiens la suggestion d'intensification de la coopération interparlementaire, qui n'est pas très vivante, avec l'Inde. Nous nous efforcerons de recevoir l'ambassadeur pour aller en ce sens.

La réunion est close à 12 h 25.

Mercredi 8 juillet 2020

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition du général de division Pascal Facon, commandant de l'opération Barkhane (COMANFOR) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

**Financement de la BITD (base industrielle et technologique de défense) –
Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 11 h 50.

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 17 heures.

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

M. Christian Cambon, président. – Je veux vous dire, monsieur le ministre, la joie que nous avons de vous retrouver, à un rang très élevé qui plus est – vous êtes maintenant numéro deux du Gouvernement. Nous connaissons votre intérêt pour le Sénat et vous savez que vous pouvez compter sur notre soutien : nous sommes à vos côtés.

Nous sommes convenus de faire aujourd’hui avec vous un point sur la Méditerranée, où la montée des tensions nous préoccupe.

La Turquie ne cesse d’adopter des positions toujours plus agressives ; vous nous ferez part du contenu de votre entretien avec l’ambassadeur Musa, qui était à votre place il y a quelques jours pour une audition « décoiffante » – sans la Turquie, nous a-t-il dit, plus d’Organisation du traité de l’Atlantique Nord (OTAN) ! L’attitude de la Turquie fragilise plus que jamais l’Alliance atlantique, et l’absence de solidarité au sein des alliés – je pense en particulier, mais pas seulement, à l’allié américain – donne à réfléchir. Nous avons même cru comprendre que votre collègue allemand, Heiko Mass, était resté assez silencieux lorsque le ministre des affaires étrangères turc a réclamé des excuses à la France. N’y a-t-il pas là un relâchement coupable de la solidarité européenne, sachant que l’incident naval qui a eu lieu au mois de juin ne semble guère se prêter à des interprétations divergentes ?

L’Union européenne dispose d’un certain nombre de leviers pour agir sur la Turquie. Les ministres des affaires étrangères des États membres se réuniront le 13 juillet prochain ; que pouvons-nous attendre de cette réunion ? L’Europe n’a-t-elle pas tort de tolérer systématiquement la multiplication des provocations de la part de nos « amis turcs », comme dit l’ambassadeur Musa, intarissable sur la longue amitié qui nous unit ?

Vous nous parlerez de la Libye, où la situation est également très préoccupante. Ici même, devant notre commission, vous avez parlé d’une « syrianisation » de la Libye. Les engagements du sommet de Berlin restent des vœux pieux, l’embargo sur les armes est continuellement violé et « l’importation » de milliers de combattants étrangers sous forme de milices de toutes sortes ne cesse de progresser. Nous sommes inquiets ; vous nous direz ce que la France compte faire pour prévenir les risques terroriste et migratoire qui pèsent ainsi sur l’Europe.

Vous avez eu des mots très forts, il y a un instant, en séance publique, sur la situation catastrophique du Liban, pays avec lequel tant de liens nous unissent. C'est à un véritable effondrement que nous assistons. Comment l'État libanais va-t-il faire face au défaut de sa dette souveraine ? Au mois de mars, ce pays n'a pas honoré ses engagements financiers, ce qui est évidemment gravissime : ce genre de décision est un pistolet à un coup. Le chômage a explosé, le taux d'inflation atteignait 56 % le mois dernier, et plus de la moitié de la population vit sous le seuil de pauvreté. Le 25 juin, le président Aoun s'inquiétait d'une « atmosphère de guerre civile ». La France a, en la matière, une responsabilité, qu'elle doit assumer ; mais la diaspora libanaise n'a pas toujours le comportement que nous attendrions.

Nous évoquerons aussi la situation en Israël. La menace d'annexion de la vallée du Jourdain ne fait l'objet, pour le moment, d'aucune mise en œuvre. La crise économique liée à la pandémie est en train d'exploser. L'Europe n'a pas toujours, à propos de ce projet d'annexion, une réaction homogène. Benjamin Netanyahu commence à craindre le poids des menaces, notamment celles que, par votre voix, la France a proférées ; il s'inquiète également des éventuels effets de la prochaine élection américaine. Si ce projet était mis en œuvre, quelle serait la réaction de la France ? Une solution à deux États serait-elle encore possible ?

Pour le dire en quelques mots, la Méditerranée ne va pas très bien – c'est le moins que l'on puisse dire –, singulièrement dans sa partie orientale.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères. – Je suis très heureux d'avoir été invité à poursuivre ma mission à la tête de la diplomatie française, et de pouvoir continuer d'avoir avec votre commission, comme c'est le cas depuis plus de huit ans, des relations de confiance totale et des échanges très fructueux.

Sur la pandémie de covid-19, je dois vous faire part de ma préoccupation : nous vivons, nous, Français, comme si le virus était en train de disparaître définitivement ; or, au niveau mondial, c'est-à-dire au niveau qui relève de ma responsabilité, la pandémie connaît une phase d'accélération. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) l'a signalé à plusieurs reprises. Le bilan global dépasse aujourd'hui les 11,5 millions de cas et les 535 000 décès, soit plus de 1 million de cas et 20 000 décès supplémentaires en une semaine.

La pandémie a désormais pour épicentres les Amériques, l'Amérique du Sud en particulier, ainsi que l'Asie du Sud. Dans le même temps, des autorités sont amenées à remettre en place des mesures restrictives concernant des centaines de milliers de personnes, en Australie, en Inde, en Afrique, en Espagne, en Allemagne. Ces sujets exigent des mesures de coordination au niveau européen. Je suis de près la question des frontières ; nous avons progressivement rétabli, depuis le 15 juin dernier, la liberté de circulation dans l'espace européen, en faisant preuve néanmoins d'une grande vigilance. Nous avons aussi mis en œuvre un dispositif européen d'identification des pays avec lesquels il est possible de se mettre d'accord sur une réouverture des frontières. Nous avons sélectionné 14 pays avec lesquels nous avons désormais des relations ouvertes, sous réserve de réciprocité et de maintien d'un taux d'incidence faible, la situation étant revue tous les quinze jours en tenant compte d'un certain nombre de critères.

Concernant le Royaume-Uni, l'obligation de quarantaine sera levée après-demain pour les voyageurs en provenance d'une cinquantaine de pays, dont la France, ce qui devrait améliorer notre attractivité touristique auprès des ressortissants britanniques.

Un conseil restreint de défense sanitaire est organisé très régulièrement autour du Président de la République. La dernière audition que j'ai eue avec vous était essentiellement centrée sur la pandémie ; je ne m'y attarde donc pas plus longuement.

J'en viens aux sujets sur lesquels vous m'avez interrogé.

Concernant la Libye, je voudrais commencer par dire quelques mots sur les propos de certains commentateurs qui, à défaut de bien connaître l'histoire, prétendent que la France aurait choisi le camp du maréchal Haftar. Déroulons le fil de l'histoire : des élections ont eu lieu à l'été 2014. Une chambre des représentants, le Parlement de Tobrouk, a été reconnue fin 2015 par l'accord de Skhirat, sa légalité étant entérinée par une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU. C'est ce parlement qui a validé l'unification progressive, entre 2011 et 2014, de l'Armée nationale libyenne, regroupant plusieurs forces non islamistes autour de M. Khalifa Haftar, nommé le 24 février 2015 commandant général des forces armées arabes libyennes – sa nomination, émanant d'un pouvoir parlementaire légitime, est donc elle-même légitime. L'objectif principal de l'Armée nationale libyenne était bien, à ce moment-là, de lutter contre Daech. À l'époque, nous appuyions cette armée internationalement reconnue pour son combat contre Daech, non pas par des soutiens militaires actifs, mais par un soutien politique. Nous étions en 2014-2015 : Daech attaquait la France sur son territoire, et ses forces occupaient plusieurs villes libyennes, comme Benghazi. Ce n'est qu'à partir du début de l'année 2019 que la guerre a changé de nature : les forces de l'Armée nationale libyenne ne se sont plus mobilisées pour combattre le terrorisme, mais se sont organisées militairement dans un combat de guerre civile. Il faut mettre toute cette histoire en perspective pour comprendre la relation de la France avec le maréchal Haftar.

Je rappelle également que les accords de Skhirat, en 2015, validaient un gouvernement d'entente nationale coiffé par un pouvoir présidentiel, mais que ce dispositif était prévu pour un an, reconductible. Ensuite sont venues les dérives, et le mandat de Skhirat, qui prévoyait l'adoption d'une nouvelle Constitution, n'a pas été mis en œuvre.

Tout cela nous amène à une situation aujourd'hui insupportable. La syrianisation de la Libye est réelle et pas uniquement symbolique. Les forces qui soutiennent le gouvernement d'entente nationale du président el-Sarraj sont organisées par les Turcs autour des milices de la région ouest de la Libye. Il s'agit de combattants pro-turcs rémunérés et transportés en avions de la zone d'Idlib pour combattre en Libye, encadrés par des officiers turcs.

De manière postérieure et moins significative, l'Armée nationale libyenne reçoit également le soutien des groupes parallèles dits « forces Wagner », qui sont également des combattants syriens, mais pas du même bord. Ils viennent plutôt de la zone du Nord-Est et sont fournis indirectement par les autorités syriennes officielles et par les Russes.

Une victoire militaire en Libye n'est pas envisageable. Il importe néanmoins que l'Union européenne prenne conscience que la maîtrise de cette partie du nord de l'Afrique sera assurée par des acteurs qui n'ont pas les mêmes normes de sécurité que nous ni les mêmes intérêts. Cette situation réduit considérablement nos marges de manœuvre stratégiques. Il y a là pour l'Europe des risques en termes de sécurité et de souveraineté, qu'il s'agisse des flux migratoires incontrôlés ou de la menace terroriste. Ce n'est pas acceptable. Nous œuvrons donc à une solution politique, mais sans l'ingérence de puissances extérieures, comme c'est le cas aujourd'hui.

Seul point de relative satisfaction : les hostilités sont à peu près stabilisées dans la zone de Syrte et de Joufra. Il faudrait pouvoir transformer cette situation de statu quo en processus de trêve, puis de cessez-le-feu. Sur ce point, nous parlons d'une même voix avec nos homologues allemands et italiens. Cette demande de cessez-le-feu s'inscrit dans la suite logique des accords de Berlin validés en janvier dernier, en présence du président Poutine, du président Erdogan, du président Macron, de la chancelière Merkel, du président Sissi, etc.

Autre priorité : avoir une approche européenne de fermeté autour de la mise en œuvre de l'embargo sur les armes. C'est une condition nécessaire pour mettre fin à toutes les ingérences. Ce point sera examiné lundi à Bruxelles. Nous devons renforcer l'embargo sur les armes, notamment à travers l'opération européenne Irini. Il y va de notre crédibilité. Je n'en dirai pas trop, car cette audition est publique. Nous avons déjà eu l'occasion de dénoncer les manœuvres de la Turquie en Méditerranée pour permettre la poursuite des violations de l'embargo. Il importe d'obtenir les clarifications sur l'articulation entre les missions de l'OTAN et de l'Union européenne pour le contrôle de l'embargo. Tant que les conditions d'exercice de l'opération Sea Guardian ne sont pas clarifiées, nous nous retirons de l'opération.

Enfin, dernier point, il importe que nous ayons aussi un processus politique pour suivre la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu. Nous insistons beaucoup auprès des Nations unies pour que le successeur de M. Ghassan Salamé soit nommé.

M. Christian Cambon, président. – Il n'y a pas beaucoup de candidats !

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Je m'entretiens très régulièrement avec l'ensemble des acteurs libyens : le président el-Sarraj, le maréchal Haftar, le ministre Bachagha, le président Saleh. On essaye de faire avancer les choses, mais c'est parfois une partie de poker menteur.

Vous m'avez interrogé sur le Liban. La prise de conscience du risque d'effondrement est très nettement insuffisante de la part de l'ensemble des partenaires politiques libanais. Des échanges ont eu lieu sur la base du programme de travail proposé par le premier ministre Diab, qu'il s'agisse de la banque centrale libanaise, de la réforme du système électrique, de la gestion des déchets ou de la gouvernance. Après beaucoup d'hésitations de la part de l'autorité libanaise, des discussions se sont engagées avec le Fonds monétaire international (FMI), mais elles viennent de rompre. Tout cela est très préoccupant. La communauté internationale – y compris la partie arabe – réunie en décembre dans le cadre du groupe de soutien des Amis du Liban était tout à fait favorable à un soutien financier significatif en faveur de ce pays, à condition que des réformes soient engagées.

Des manifestations, plutôt sociales que confessionnelles, ont eu lieu à l'automne et ont abouti au départ du premier ministre Hariri. Actuellement, la confrontation est en train de redevenir confessionnelle, avec des risques majeurs de dérives extrêmement préoccupants. Il importe donc que les autorités libanaises mettent en œuvre le plus vite possible les premières mesures de réorganisation du nouveau modèle économique libanais.

J'ai prévu, à la demande du Président de la République, de me rendre au Liban dans quelques jours pour adresser le message que j'ai transmis précédemment lors des questions d'actualité : il est nécessaire que les autorités libanaises prennent en main leur destin. C'est seulement à partir de ce moment-là que la communauté internationale se mobilisera.

Pour les écoles, deux dispositifs seront mis en place. Le premier concerne les 50 écoles homologuées du Liban liées à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Elles bénéficieront du dispositif financier mis en place dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative. Le deuxième concerne les écoles non homologuées. Le fonds Personnaz permettra d'aider dès cet été certaines écoles chrétiennes non homologuées en raison de leur importance au Moyen-Orient. Je souligne que 61 000 enfants sont inscrits dans l'enseignement français au Liban, soit 15 % de l'ensemble des élèves des établissements français dans le monde.

Sur le Proche-Orient, je ne dirai rien de plus que ce que j'ai dit il y a quelques jours. La pression internationale permet une prise de conscience des risques que représente une intervention d'annexion, quel que soit le périmètre. Comment se sortir d'une telle situation si d'aventure elle tournait mal ? Je me suis entretenu hier en visioconférence avec mes collègues allemand, égyptien et jordanien pour prendre des initiatives visant à rendre encore plus publique la nécessité de ne pas agir et de faire pression sur les autorités israéliennes. Au niveau européen, il n'y a pas unanimité, mais il existe quand même une très forte majorité.

En ce qui concerne l'Iran, je suis très préoccupé du détricotage progressif du *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) en réponse à la sortie américaine de l'accord de Vienne en mai 2018. Toutes les mesures qui ont été prises par l'Iran depuis un an nous rapprochent d'une situation de crise et de prolifération nucléaire contre laquelle le JCPOA avait vocation à nous prémunir. Concrètement, cela signifie que le délai de *break out*, c'est-à-dire le délai nécessaire pour produire assez d'uranium enrichi permettant la fabrication d'une arme nucléaire, se réduit de plus en plus, ce qui est très inquiétant.

Dans cette perspective, nous formons un front uni avec le Royaume-Uni et l'Allemagne. Nous avons affirmé il y a quelques jours dans une déclaration commune que nous conservions l'objectif de préserver le JCPOA et que nous souhaitions que l'Iran revienne au respect de ses obligations. Tout cela fait l'objet de démarches auprès des Iraniens, dans un contexte politique dominé par une majorité beaucoup plus conservatrice et radicale que celle qui soutenait le président Rohani.

L'Irak doit faire face à des défis simultanés : une crise sanitaire avec la recrudescence de l'épidémie de covid-19, une crise économique due à l'effondrement du prix du pétrole, une crise sécuritaire du fait des tensions entre les États-Unis et l'Iran, et une crise interne puisque le précédent gouvernement a démissionné après des mois de manifestations. À cela s'ajoute la résurgence du Daech clandestin.

Le nouveau gouvernement, dirigé par Moustafa al-Kazimi, a été formé en mai, et j'ai eu l'occasion de m'entretenir avec mon homologue ministre des affaires étrangères. Nous souhaitons aider les autorités irakiennes à réaliser les réformes nécessaires pour répondre à ces crises multiples. C'est un souci majeur pour la France qui peut jouer un rôle très important et bénéficie de longue date de la confiance des autorités irakiennes. Les préoccupations fondamentales concernent la poursuite de la lutte contre Daech, le redressement du pays, en évitant que celui-ci ne se retrouve « coincé » dans un affrontement entre l'Iran et les États-Unis, et la préservation de la souveraineté de l'Irak. Il convient d'affermir l'autorité du premier ministre et de l'État dans une dynamique inclusive, tenant compte des communautés chiite, sunnite, chrétienne et kurde.

M. Christian Cambon, président. – Notre collègue Alain Milon a déploré aujourd’hui, lors de la séance publique, l’affaissement de la vigilance concernant l’épidémie de covid-19, notamment dans les aéroports. Lorsque les voyageurs atterrissent à Roissy, ils ne sont soumis à aucun contrôle. C’est inquiétant !

M. Olivier Cigolotti. – Ne pensez-vous pas que les Turcs regrettent leur ingérence en Libye ? Ankara s’attendait-il à une telle inertie de la part de son allié libyen ? J’en veux pour preuves le refus des groupes armés contrôlés de se joindre à la bataille et le fait que les autorités de Tripoli soient peu enclines à accélérer l’offensive contre l’Armée nationale libyenne.

M. Jacques Le Nay. – Ma question porte sur le partage des ressources en Méditerranée. Exclue du marché unique du gaz, la Turquie entend créer son propre gazoduc, TurkStream, et mène des opérations navales visant à empêcher l’exploitation par les puissances européennes des gisements gaziers en Méditerranée. Elle soutient Fayed el-Sarraj en Libye en échange d’accords territoriaux avantageux, qui ont pour effet inverse de léser les ressources gazières grecques. Une des solutions politiques au conflit libyen ne réside-t-elle pas dans un accord gazier mutuellement avantageux entre l’Union européenne et la Turquie ? Serait-il possible, par exemple, d’intégrer la Turquie au marché gazier regroupant la Grèce, l’Italie, Chypre, l’Égypte, Israël, la Jordanie et la Palestine ? Pensez-vous que la Turquie soit prête à accepter une réunification de l’île de Chypre aux dépens de ses revendications gazières ?

M. Yannick Vaugrenard. – La position française sur la Libye n’est-elle pas insuffisamment soutenue par l’Union européenne et par l’OTAN ? Le gouvernement de Fayed el-Sarraj serait infiltré par des djihadistes. Qu’en est-il, selon vous, sachant qu’au début de la crise libyenne, les deux objectifs poursuivis étaient d’éviter les flux migratoires et la montée de l’islamisme ? Ne craignez-vous pas que la Russie et la Turquie passent un accord sur notre dos ou celui de la communauté internationale pour parvenir à une partition du territoire libyen ?

M. Olivier Cadic. – Le problème du contrôle sanitaire dans les aéroports n’est pas nouveau. Ce laisser-aller dure depuis quatre mois !

Le 30 avril, vous nous annonciez un plan de soutien aux Français de l’étranger prévoyant, notamment, 50 millions d’euros destinés à aider nos compatriotes touchés financièrement par la crise. La semaine dernière, le secrétaire d’État Jean-Baptiste Lemoyne nous déclarait que seuls 2 700 de nos concitoyens vivant à l’étranger avaient pu bénéficier de l’aide d’urgence, pour un total d’à peine 390 000 euros, soit moins de 1 % de l’enveloppe prévue. La déception est immense dans ce domaine. Le problème est lié aux critères d’attribution définis par l’administration. Accepteriez-vous une réunion d’urgence de votre cabinet avec les parlementaires des Français de l’étranger sur cette question ? Votre volontarisme ne se concrétise pas sur le terrain ; or l’urgence est là.

Pour ce qui concerne la mise en application du projet de loi chinois de « protection de la sécurité nationale » à Hong Kong, le Royaume-Uni a annoncé un chemin d’accès à la nationalité britannique pour près de 3 millions de Hongkongais. Les arrestations des défenseurs des droits de l’homme se multiplient en Chine. Quelle est la réaction de la France à cette décision de Pékin ?

M. Jean-Marie Bockel. – Les amis du Liban que nous sommes éprouvent une grande inquiétude et un sentiment de gâchis. Des démarches de diplomatie parlementaire coordonnées seraient-elles pertinentes pour soutenir votre action dans ce pays ?

M. Christian Cambon, président. – On dénombre des bases militaires turques, outre en Libye, au Soudan, en Irak, au Qatar, en Somalie et en Albanie... D'aucuns parlent d'une volonté de reconstituer l'Empire ottoman. Avec l'accord de certains États, les Turcs semblent vouloir imposer leur autorité sur la Méditerranée orientale. Quelle est votre analyse ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Monsieur Bockel, je vais me rendre au Liban, mais pas pour négocier avec les autorités libanaises, car c'est à elles de prendre leurs responsabilités en cette période de crise. J'assurerai nos compatriotes vivant dans ce pays de notre soutien et de notre présence, notamment dans le domaine éducatif. En l'occurrence, la diplomatie parlementaire peut être une démarche positive, mais il faudra respecter les normes sanitaires lors de vos déplacements.

Monsieur Cigolotti, je n'ai pas eu le sentiment que la Turquie regrettait son action sur le territoire libyen. J'observe que les capacités militaires se renforcent de façon significative. Il s'agit aussi de prendre en considération les voisins de la Libye. Avec l'Égypte, les relations de la Turquie ne sont pas très conviviales. Il n'est pas certain que les Tunisiens ou les Algériens apprécieraient la présence à leurs frontières des successeurs de l'Empire ottoman, dont se revendique le président Erdogan. Ces interrogations peuvent être partagées par les milices installées dans la zone de Tripoli. Le message de la France est qu'il ne saurait y avoir de solution militaire, sauf au détriment des acteurs concernés.

Monsieur Vaugrenard, l'hypothèse d'un accord russo-turc sur notre dos ne serait pas à exclure si la communauté internationale se montrait incapable de résoudre la crise et d'aider les différents acteurs à trouver une solution politique. Nous agissons pour que tel ne soit pas le cas. Par ailleurs je ne suis pas certain que la population libyenne accepterait volontiers une partition du territoire.

Il peut y avoir des résurgences de Daech au sud de la Libye, voire même à Derna. Il est vraisemblable que les forces militaires syriennes accompagnant les manœuvres de la présence turque soient infiltrées par d'anciens responsables de groupes djihadistes qui soutenaient les Turcs à Idlib. Ces militaires rentreront-ils en Syrie ? On ne le sait pas. Nous parlons de milliers de soldats, tout cela à 200 kilomètres de Lampedusa. La situation est extrêmement préoccupante, d'où la nécessité d'agir ensemble pour aboutir à une solution.

Sur le plan économique, celui qui prend Syrte et Koufra a la maîtrise du croissant pétrolier ; cela semble être le cas de l'Armée nationale libyenne. Nous agissons auprès d'elle pour que soient levés les blocages pétroliers et que les ressources financières liées au pétrole soient stockées dans des banques relais, et espérons aboutir à des solutions acceptables par tous. Cette bataille est essentielle.

Revenons à nos relations avec la Turquie. Nous avons en la matière besoin de clarification : sur le non-respect par la Turquie des accords de Berlin sur la Libye, notamment sur le non-respect de l'embargo sur les armes – les preuves sont impressionnantes – ; sur les zones nord-est et nord-ouest de la Syrie ; et sur l'utilisation des ressources gazières en Méditerranée orientale.

Ce dernier sujet comporte deux aspects. D'une part, la Turquie ne reconnaît pas la convention de Montego Bay sur le droit de la mer alors que tous les pays de l'Union européenne l'ont fait.

M. Christian Cambon, président. – Nous avons eu droit, à ce sujet, à une longue explication de l'ambassadeur turc, avec une comparaison avec Saint-Pierre-et-Miquelon...

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – D'autre part, la Turquie a un accord avec le gouvernement d'entente nationale de Libye, dont la légitimité internationale est relative, sur la délimitation des frontières maritimes.

Par conséquent, la République de Chypre et la Grèce sont inquiètes. La Turquie a réalisé des forages en mer, au sud de Chypre, dans les zones 7 et 8, que la Turquie considère comme relevant de son domaine économique maritime, et elle a annoncé des forages au large de la Crète, en violation du droit international maritime. Nous réagissons fortement contre cela et, sans entrer dans les détails, nous allons prendre des initiatives. Du reste, nous en avons déjà pris, notamment au Caire, avec mes homologues égyptien, chypriote, grec et italien, afin de définir une position commune sur cette zone. On pourrait commencer à avoir des ouvertures sur ce sujet, mais la balle est dans le camp de la Turquie. Cette question peut entraîner des tensions majeures ; il faut donc discuter.

Bref, cela fait beaucoup, sans compter l'intervention au nord de l'Irak...

M. Christian Cambon, président. – Face à une crise si grave entre pays membres de l'OTAN, quelle est la stratégie du Président de la République ? Peut-on imaginer une discussion entre chefs d'État ou une conférence internationale ? Le Président de la République a indiqué que l'OTAN devait clarifier la situation, mais cet organisme ne le fera jamais. Une initiative doit avoir lieu pour éviter toute escalade, d'incident en incident. L'ambassadeur turc nous a laissés entendre que cela continuerait tant qu'on ne reconnaîtrait pas le droit de ce pays à disposer de sa zone économique exclusive.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Ce qui est certain, c'est que le renforcement de la présence turque en Libye entraîne le renforcement de la présence russe dans ce pays. Nous affirmons que le règlement de la question libyenne doit se faire hors de toute présence étrangère. C'est du reste ce que nous avions déjà dit lors de nos discussions à Berlin. Tous les pays étaient représentés, nous avions conclu avec un texte commun comportant des engagements clairs – ce n'étaient pas des paroles en l'air –, mais ces engagements ne sont pas respectés. Il faut retrouver l'esprit de cette réunion, car les bases de cet accord sont bonnes. En particulier, il faut respecter l'embargo sur les armes. Notre constat sur l'intervention turque à l'égard de notre frégate *Courbet* a alerté nos partenaires et nous avons pris la décision de nous retirer de l'opération de l'OTAN tant qu'il n'y aurait pas de clarification.

La prise de conscience de l'Union européenne a bien lieu. Il était important que les trois pays les plus impliqués en Libye – Italie, Allemagne, France – parlent d'une seule voix. Nous sommes tous les trois très clairs les uns avec les autres, nous avons le même discours à l'égard des Libyens, ce qui n'a pas toujours été le cas. L'insouciance de l'Union européenne s'atténue, on prend conscience de la gravité de la situation.

Monsieur Cadic, sur Hong Kong, nous n'allons pas rester inactifs. Nous envisageons des mesures et nous essaierons de le faire de manière coordonnée. Il y a

effectivement une rupture par rapport à la loi fondamentale de 1997 et au principe « un pays, deux systèmes » et cela peut affecter nos ressortissants.

M. Olivier Cadic. – M. del Picchia vous a envoyé un courrier sur le sujet de l'aide sociale à nos compatriotes.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Il y a le problème des bourses et celui de l'aide sociale.

M. Olivier Cadic. – Il faudrait organiser une réunion entre votre cabinet et les sénateurs représentant les Français de l'étranger, car il y a un décalage entre votre volontarisme – nous sommes convaincus de votre bonne foi – et ce qui se passe sur le terrain.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Nous avons des critères d'attribution, qui nous semblaient suffire, pour les bourses et l'aide sociale, mais je suivrai ce sujet de près.

M. Olivier Cadic. – Je connais votre intérêt en la matière.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Quant aux tests de la covid 19, un Français ou un résident en France qui revient de tel ou tel pays considéré comme rouge doit obligatoirement faire une quatorzaine, mais celle-ci est volontaire, car il serait trop compliqué de le faire dans des hôtels. Cela vaut pour les Français et les résidents, les autres ne rentrent pas. Nous réfléchissons à la question des tests, mais c'est difficile, car il faudrait le faire au départ. Il y a quatorze pays pour lesquels l'accueil est ouvert, y compris l'Espagne – sauf pour la Catalogne – et nous réviserons la liste en tant que de besoin.

M. Christian Cambon, président. – La question portait surtout sur l'arrivée à Roissy, *hub* important. À l'arrivée, personne n'est contrôlé, tout le monde débarque librement.

J'aimerais que vous nous parliez des relations entre la France et l'Algérie.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Nos relations avec ce pays sont bonnes et fondées sur la confiance.

M. Christian Cambon, président. – Le président Larcher a souhaité que l'on prenne des initiatives parlementaires pour renforcer nos relations avec ce pays.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Nous avons restitué des restes humains identifiés datant de la colonisation. Cela a entraîné une intervention très positive du président algérien. Nous allons réunir prochainement le comité interministériel de haut niveau, sous la présidence des deux premiers ministres.

M. Christian Cambon, président. – La Méditerranée cumule un nombre impressionnant de crises. Nous ne pouvons plus voyager, mais nous avons soulevé un nombre important de questions que nous allons suivre de près.

Nous voulons profiter de cette audition pour vous offrir, afin de célébrer votre positionnement comme numéro 2 du Gouvernement, une version imprimée de notre rapport franco-russe, qui fait un état précis de nos relations avec la Russie. Le Président de la République avait demandé une révision de nos relations avec ce pays aux ambassadeurs.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – C'est en cours.

M. Christian Cambon, président. – Nous apportons cette contribution importante. Le rapport français est traduit en russe et le rapport russe est traduit en français, avec des commentaires croisés.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – C'est intéressant, je vous en remercie.

La réunion est close à 18 h 20.

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

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 8 juillet 2020

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 10 h 5.

Situation et perspectives des comptes sociaux - Examen du rapport d'information, fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale

M. Alain Milon, président. – Notre réunion se tient, pour la dernière fois, en visioconférence. Je salue nos collègues connectés pour l'examen du rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) sur la situation et la perspective des comptes sociaux.

M. Jean-Marie Vanlerenbergh, rapporteur général. – Comme chaque année, la Mecss m'a confié la charge de commettre un rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale de l'exercice écoulé. Cette année, le contexte apparaît, bien entendu, particulier et les chiffres de 2019 ne présentent déjà plus qu'un intérêt historique, tant la crise sanitaire a bouleversé notre pays, notamment son système de santé et de protection sociale. Néanmoins, ce coup d'œil dans le rétroviseur nous permettra d'apporter des éclairages qui pourraient s'avérer utiles pour l'avenir, notamment s'agissant de la politique de compensation des diminutions de recettes de la sécurité sociale. Ensuite, je vous exposerai la situation des comptes sociaux à la moitié de l'année 2020.

En 2019, le régime général et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) affichent un déficit consolidé de 1,9 milliard d'euros, proche du résultat de 2018, mais qui mérite analyse.

Tout d'abord, il s'agit d'un déficit, alors que la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) de 2019 prévoyait, au moins sur ce périmètre, un retour à l'équilibre des comptes avec un excédent de 0,1 milliard d'euros.

Ensuite, l'exercice 2019 s'est caractérisé par la rupture d'une trajectoire continue d'amélioration des comptes sociaux depuis dix ans. Depuis le déficit record de l'année 2010, qui s'établissait à 28 milliards d'euros, il n'avait cessé de se résorber jusqu'à atteindre 1,2 milliard d'euros en 2018. Le résultat de 2019 apparaît donc comme une dégradation.

Enfin, il est intéressant de se pencher sur les causes de ce résultat. Contrairement aux anticipations de l'automne dernier, l'évolution spontanée des recettes a été très favorable. Elle s'est établie à 3,4 %, ce qui aurait pu porter le niveau des recettes du régime général et du FSV à 408 milliards d'euros, contre 394,6 milliards d'euros en 2018. Mais, comme le résume la Cour des comptes, les mesures nouvelles ont entraîné une diminution de 5,4 milliards d'euros de cette prévision, en raison, essentiellement, des mesures de non-compensation de la LFSS de 2019 et de la loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales, pour un montant de 4,3 milliards d'euros, mais aussi d'un déficit d'environ 1,2 milliard d'euros sur les mesures compensées. De ce fait, les recettes n'ont finalement progressé que de 2 % entre 2018 et 2019.

Si les principes de la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, dite loi Veil, avaient été respectés, le régime général et le FSV auraient enregistré un excédent de 2,4 milliards d'euros l'année dernière, voire de 3,6 milliards d'euros avec un meilleur calibrage des mesures compensées.

Pour ce qui concerne les dépenses, on relèvera que l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam), fixé à 200,3 milliards d'euros en LFSS de 2019, a été exactement respecté en exécution. Ce montant représente une hausse de 2,6 % par rapport à l'Ondam exécuté en 2018. Les dépenses de la branche vieillesse, à 137,1 milliards d'euros sur le périmètre du régime général, ont également affiché un certain dynamisme avec une croissance de 2,6 %, malgré le fort effet modérateur de la limitation à 0,3 % de l'indexation des pensions. Le flux de nouveaux retraités s'est réduit, en passant de 648 000 nouveaux pensionnés en 2018 à 618 000 en 2019, en raison d'une légère augmentation de l'âge moyen de départ à la retraite et d'une progression de la pension moyenne sous l'effet des flux de nouveaux pensionnés.

Sur l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (Robss), périmètre qui inclut les régimes autres que le régime général, la tendance est identique, d'autant que la plupart des régimes spéciaux bénéficie d'une subvention d'équilibre. Le déficit s'établit ainsi à 1,7 milliard d'euros. L'écart de 200 millions d'euros avec le régime général provient principalement d'un excédent de 0,4 milliard d'euros de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), grâce à des charges de compensation démographiques moins élevées, et du déficit de 0,7 milliard d'euros de la Caisse nationale de retraites des collectivités locales (CNRACL).

Enfin, les administrations de sécurité sociale (ASSO) ont enregistré, en comptabilité nationale, un excédent de 14 milliards d'euros. La Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) en constitue le principal moteur, son excédent correspondant au capital qu'elle amortit chaque année, soit 15,9 milliards d'euros en 2019.

Les régimes complémentaires de retraite ont, pour leur part, enregistré un excédent de 3,3 milliards d'euros, tandis que l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic), avec un déficit de 2,1 milliards d'euros, n'est toujours pas parvenue à l'équilibre. Compte tenu de la conjoncture, la situation devrait encore s'aggraver.

Vous trouverez dans le rapport écrit une analyse de certaines mesures des LFSS de 2018 et 2019. Je citerai, en particulier, la recomposition des recettes de la sécurité sociale et de certaines autres ASSO, à la suite de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du crédit d'impôt de taxe sur les salaires (CITS) en diminutions de cotisations et de contributions sociales, de la suppression des cotisations salariales chômage et du transfert à l'État de trois prélèvements sur le capital. Ce mécanisme a conduit à augmenter d'environ 36 milliards d'euros la fraction de TVA perçue par la sécurité sociale. Désormais, elle représente quelque 26 % du produit de la TVA. En somme, même sans instauration d'une TVA sociale, on observe une socialisation croissante de cet impôt.

Je me suis également intéressé au soutien exceptionnel aux entreprises mis en place dans les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy après l'ouragan Irma, du fait des similitudes qu'il présente avec le dispositif envisagé sur tout le territoire en réponse à la crise actuelle. Étaient notamment prévus un moratoire sur les cotisations et les contributions sociales et, le cas échéant, un abandon partiel de dettes. À partir des dispositions assez souples

des LFSS de 2018 et 2019, les textes d'application ont réservé l'abandon total des créances aux cotisants dont le chiffre d'affaires de l'année 2017 a diminué d'au moins 20 % par rapport à l'année 2016 et dont celui de l'année 2018 s'est à nouveau réduit d'au moins 10 % par rapport à l'année 2017, ces conditions étant cumulatives. Les critères ainsi fixés semblaient adaptés à la situation. L'approche du Gouvernement semble différente s'agissant du dispositif inscrit au troisième projet de loi de finances rectificative (PLFR), fondé sur des critères de secteur d'activité et de taille d'entreprise. Il conviendra d'être plus rigoureux dans le suivi de la mise en œuvre de cet outil. Pour ce qui concerne Saint-Martin et Saint-Barthélemy, les chiffres consolidés du nombre d'entreprises concernées et des montants de dettes abandonnées n'ont pu m'être transmis à ce jour.

Lors de la réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale, le Gouvernement a dévoilé une prévision révisée pour 2020 selon laquelle le déficit consolidé du régime général et du FSV pourrait atteindre 52 milliards d'euros, très au-delà du record établi en 2010.

Ce résultat s'explique, en partie, par une forte croissance des dépenses, tout particulièrement de celles qui relèvent de l'Ondam, qui progresseraient de 8 milliards d'euros par rapport à la LFSS. Cette évolution, due à la crise sanitaire, pourrait porter l'Ondam 2020 à 213,6 milliards d'euros, en augmentation de plus de 6,6 % par rapport à 2019.

Le premier facteur de dégradation des comptes est cependant lié aux recettes, en raison de la contraction de l'activité et de la masse salariale et des dispositifs de report pour le recouvrement des cotisations et des contributions sociales mis en place pour aider les entreprises à surmonter les conséquences de la crise. Les données relatives aux encaissements mensuels des Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) transmises par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) permettent de distinguer ces deux effets. Pour ce qui concerne l'évolution des cotisations liquidées, c'est-à-dire l'effet structurel de la crise sur l'assiette des cotisations et des contributions, on relève une diminution de 6,9 % en avril par rapport à avril 2019 et de 20,7 % en mai – les cotisations liquidées en mars affichaient pour leur part une hausse de 2,4 %. Par ailleurs, en prenant en compte les encaissements, qui intègrent aussi l'effet des reports, le recul s'est établi à 37,5 % en avril et à 40,2 % en mai par rapport à 2019. Dès le mois de mars, une baisse de 14,7 % avait été constatée.

Sur ces trois mois, les restes à recouvrer, qui devraient être perçus par la sécurité sociale d'ici à 2023, se sont élevés à 15,5 milliards d'euros. Cependant, environ 3 milliards d'euros devraient être annulés par le troisième PLFR et certaines entreprises devraient, hélas, faire faillite sans pouvoir régler l'intégralité des sommes dues. La perte de recettes pour le régime général et le FSV est estimée à près de 43 milliards d'euros pour l'année 2020.

Je ne reviendrai pas sur les conséquences de la crise sur la dette sociale – la commission mixte paritaire (CMP) sur les deux projets de loi *ad hoc* se réunit cet après-midi.

Au-delà du champ de la sécurité sociale, il convient de souligner la situation particulière de l'assurance chômage qui subit de plein fouet l'effet de ciseaux de la crise économique qui a suivi la crise sanitaire sur ses recettes et ses dépenses. Je vous rappelle les chiffres édifiants livrés par les responsables de l'Unedic lors de leur audition du 25 juin : un déficit prévisionnel de plus de 25 milliards d'euros, correspondant au financement de l'activité partielle pour 13 milliards d'euros, à 7 milliards d'euros d'augmentation des allocations chômage et à 5 milliards d'euros de baisse de recettes, et une dette du régime de

l'ordre de 63 milliards d'euros à la fin de l'année 2020. Alors qu'elle devait enfin retrouver des comptes à l'équilibre, l'Unedic voit ses résultats se dégrader à nouveau. Dans ces conditions, la question du traitement de sa dette finira sans doute par se poser.

Face à ces enjeux particulièrement lourds, il faut répondre à l'urgence et établir les bases d'une reprise. Il paraît souhaitable d'apporter un soutien massif à l'économie et aux ménages, afin de leur permettre de surmonter au mieux cette période critique. Ensuite, nous pourrons et devrons tirer les leçons financières adéquates, en constatant que les pays disposant de comptes équilibrés sont mieux armés pour répondre aux crises et en considérant que c'est en dégageant des excédents lorsque cela est possible que la sécurité sociale pourra faire face aux crises sans s'endetter trop lourdement. Nous devrons donc prévoir des financements pour les dépenses supplémentaires à venir. Enfin, la politique de non-compensation des baisses de recettes devra être remise en cause, même par temps calme.

Mme Nassimah Dindar. – Je remercie le rapporteur général pour son rapport hautement technique.

M. Yves Daudigny. – Je m'associe aux remerciements adressés au rapporteur général, dont je salue la précision du travail et l'équilibre des arguments. Pourquoi ne parvenons-nous pas à équilibrer les comptes sociaux ? Comme un mirage, chaque fois que nous croyons y parvenir, l'échéance s'éloigne... Depuis 2010, quel que soit le gouvernement, la réduction des déficits a été réalisée au détriment de l'Ondam avec, pour conséquence, la crise de l'hôpital.

Il convient de distinguer les déficits réels et les déficits affichés, lesquels, à l'instar de la non-compensation des pertes de recettes, résultent de choix politiques et du non-respect de la « loi Veil ». Il n'existe pas de solution miracle, mais il me semble nécessaire de responsabiliser davantage les patients et les professionnels de santé. En Allemagne, les médecins sont contraints par une enveloppe de prescriptions, tandis que les patients paient, l'année suivante, les déficits éventuels. Bien entendu, le système allemand présente des insuffisances, mais il constitue un exemple intéressant.

Je regrette que nous ne profitions pas des circonstances exceptionnelles créées par la crise pour équilibrer les comptes sociaux en libérant les recettes de l'obligation de rembourser la dette.

Mme Laurence Cohen. – Je remercie à mon tour le rapporteur général pour la clarté de son exposé. J'avoue être quelque peu choquée que le Gouvernement nous demande de voter un troisième PLFR, et probablement un quatrième en septembre, alors qu'il oppose un refus systématique à nos demandes d'examen d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS). Nous avançons à l'aveugle... J'aimerais connaître les raisons d'une telle opposition.

D'aucuns ont, sur les comptes sociaux, des réflexions à géométrie variable. Le Gouvernement, la Cour des comptes et la majorité sénatoriale applaudissent lorsque les déficits servent à l'amortissement de la crise ou à la relance – j'ai également soutenu la prise en charge de 80 % des salaires dans le cadre de l'activité partielle – mais, dès qu'il s'agit de dépenses sociales, ils déplorent des charges trop lourdes. Nous continuons à utiliser les solutions qui ont failli depuis trente ans, notamment les exonérations de charges à tout-va qui assèchent les recettes de la sécurité sociale. Nous tournons en rond...

M. Daudigny prône la responsabilisation : je ne m'y oppose pas, mais cela ne comblera nullement les déficits. Il faut surtout cesser d'user des exonérations ! Nous ne pouvons pleurer sur l'état des hôpitaux et de notre système de santé sans agir. Après la crise, faudra-t-il resserrer à nouveau la vis sur l'Ondam ? Nous ne pouvons plus poursuivre une politique qui nous a menés dans le mur. Augmentons les recettes et réfléchissons à des solutions alternatives sinon, une fois encore, les plus fragiles paieront pour nos erreurs.

M. René-Paul Savary. – Le sujet des comptes sociaux est éminemment complexe. Il convient de réformer le financement de la sécurité sociale et de renoncer à toute exonération de cotisations sociales qui ne serait pas compensée. Le refus opposé à l'examen d'un PLFRSS illustre le mépris porté au Parlement. L'aspect financier balaie les autres enjeux de la sécurité sociale. Plaçons l'homme au cœur du débat !

Le déficit de la sécurité sociale ne cesse d'évoluer. Ainsi, dans le cadre du Ségur de la santé, 7,5 milliards d'euros ont été annoncés pour la revalorisation des rémunérations. Cette somme ne s'imputera normalement pas sur l'Ondam. Dès lors, sera-t-elle considérée comme une dépense de l'assurance maladie ?

Mme Élisabeth Doineau. – Je salue à mon tour la clarté de l'exposé de notre rapporteur général. Les chiffres de 2019 n'ont plus d'intérêt qu'historique : la crise a tout bouleversé. Comme les Shadoks pompent, nous nous sommes habitués à creuser les déficits et à mettre la poussière sous le tapis de la Cades. Nous avons collectivement accepté la situation. Quelles sont les alternatives ? Que pourrait proposer le Sénat ? Faire de la politique, c'est choisir et renoncer. À quoi, dès lors, renoncer pour consacrer davantage de moyens aux politiques sociales ? Je suis effrayée par la dette irresponsable que nous allons laisser à nos enfants et à nos petits-enfants.

Mme Catherine Deroche. – Avec René-Paul Savary, j'ai commis pour la Mecss un rapport sur l'Ondam : nous manquons de transparence et de vision sur la réalité des chiffres. L'annualisation s'est avérée compliquée à gérer pour le système de santé, à l'hôpital comme à la ville, et il est difficile de comprendre comment sont distribuées les sommes allouées. Le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie travaille à une clarification.

M. Gérard Dériot. – La précision du rapport donne, s'agissant des chiffres, le vertige. Ils reflètent le comportement de l'État envers la sécurité sociale depuis des années. Comme avec les collectivités territoriales, les gouvernements prennent des décisions sans en assumer le coût. Ainsi en est-il, pour la sécurité sociale, des exonérations de charges et de cotisations. De même, lorsque les pompiers ont obtenu de l'État une augmentation de la prime de feu, les communes et les départements ont dû payer. La situation est identique pour la sécurité sociale, à l'endroit de laquelle les mêmes méthodes sont appliquées depuis vingt ans. Le report du coût des exonérations sur les comptes sociaux évite aux gouvernements successifs d'augmenter les impôts. Il apparaît urgent de respecter enfin la « loi Veil » pour résorber le déficit de la sécurité sociale.

Le fait de faire payer les bâtiments des hôpitaux par la sécurité sociale ou, depuis la décentralisation, ceux des établissements scolaires par les collectivités territoriales relève de la même philosophie. Il faut soit sortir le foncier des hôpitaux des charges de la sécurité sociale, soit lui donner les moyens correspondants à cette mission.

M. Alain Milon, président. – J'estime également inadmissible le refus du Gouvernement de présenter un PLFRSS. Le 16 juillet, nous examinerons en séance, après le

débat d'orientation budgétaire, le troisième PLFR. À cette occasion, je disposerai de cinq minutes pour intervenir à la tribune. Sachez que je consacrerai la totalité de mon temps de parole à ce sujet.

La sécurité sociale a besoin de nouvelles recettes, au-delà de celles qui sont issues de la croissance de l'activité économique. Nous devons rechercher l'argent où il se trouve, lorsqu'il bénéficie de la sécurité sociale : dans l'industrie pharmaceutique, les dividendes et les mutuelles.

M. Jean-Marie Vanlerenberghé, rapporteur général. – Les chiffres sont effectivement foisonnantes lorsque l'on se penche sur les comptes sociaux, mais j'ai essayé d'être précis.

Nombre d'entre vous m'ont interrogé sur les solutions envisageables pour réduire le déficit, tout en déplorant que le constat soit identique depuis vingt ans. Madame Deroche, j'entends vos propositions, mais je crains que la régulation médicalisée des dépenses ne conduise à leur augmentation. La régulation comptable portée par l'Ondam possède des vertus et des défauts, ainsi que Mme Cohen l'a rappelé à propos des hôpitaux. Je crois, comme M. Daudigny, que la première solution relève de la responsabilisation des acteurs, mais aussi d'une régionalisation du système, comme en Allemagne. L'équilibre des comptes sociaux devrait être érigé comme une règle d'or obligatoire. Nous devons réussir à nous discipliner, qu'il s'agisse des recettes ou des dépenses, sinon toute solution sera vouée à l'échec. Je souhaite le lancement d'une expérimentation sur la régionalisation du système de santé et la prise en charge du foncier des hôpitaux par l'assurance maladie dotée alors des moyens nécessaires. Je crois que la commission d'enquête en cours sur la gestion de la crise sanitaire fera des propositions sur le rôle des agences régionales de santé (ARS) dans la gouvernance de l'assurance maladie.

Madame Cohen, les exonérations non compensées se sont effectivement élevées à 4,3 milliards d'euros. Il faut appliquer la « loi Veil » avant d'envisager de doter la sécurité sociale de nouvelles recettes. Le Sénat avait proposé de ponctionner les mutuelles à hauteur de 1 milliard d'euros, mais l'Assemblée nationale ne nous a pas suivis. Le Parlement doit se montrer responsable. La CMP sur les projets de loi relatifs à la dette sociale pourrait être conclusive, si seulement les parlementaires faisaient preuve de responsabilité même si le Gouvernement est opposé à la règle d'or.

Monsieur Savary, le constat dressé dans mon rapport est effectivement daté et ne cesse d'évoluer. Hier, je lisais dans un journal économique que le recul de l'activité économique pourrait s'établir, selon l'Insee, à 9 %, contre 11 % dans l'estimation précédente. Les recettes, très liées à la situation économique, diminueront alors peut-être moins que prévu.

Enfin, madame Doineau, je partage votre constat. Nous travaillons à des propositions pour résorber la dette sociale.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

Loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale - Examen du rapport d'information fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale

M. Jean-Marie Vanlerenberghé. – C'est en décembre 2018, il y a donc un an et demi, que la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS) m'a confié la charge de mener une réflexion sur le cadre constitutionnel et organique des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS).

Le contexte était alors celui de la possible reprise de l'examen d'un projet de loi constitutionnel qui prévoyait la possibilité d'organiser un « examen conjoint » des textes financiers de l'automne ; et, de manière générale, celui d'un bilan des LFSS une quinzaine d'années après la dernière réforme d'envergure de leur cadre organique. Il a alors paru important au président Cardoux que la MECSS et plus largement notre commission, dispose d'une analyse propre et puisse être une force de propositions pour de possibles évolutions du cadre organique des LFSS.

Le Gouvernement avait d'ailleurs confié une mission similaire au Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS), qui a rendu ses conclusions en novembre dernier. Je vous précise avoir participé aux travaux du Haut conseil et avoir été auditionné dans ce cadre l'année dernière. Si je partage un grand nombre des constats et préconisations du HCFiPS, j'ai aussi quelques nuances, notamment liées à ma pratique concrète des travaux parlementaires, que j'aurai l'occasion de vous préciser.

Par ailleurs, il va de soi de la crise extraordinaire que nous vivons apporte son propre lot d'enseignements. À cet égard, nous y reviendrons, j'ai partagé l'étonnement et la déception que plusieurs d'entre nous ont exprimés quant à l'absence de projet de loi de financement rectificative cette année alors même que toutes les hypothèses sur laquelle se fonde la LFSS pour 2020 sont désormais caduques.

Mes travaux et réflexions ont porté sur quatre grands thèmes : le périmètre des LFSS ; la normativité des dispositions adoptées dans les lois de financement ; le contrôle du Parlement et l'équilibre des finances sociales.

Je commencerai par évoquer le périmètre. De quoi doit-on parler dans le cadre des LFSS ?

Vous vous souvenez sans doute que, lors de l'examen à l'Assemblée nationale du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie, plus représentative, responsable et efficace, Olivier Véran, alors rapporteur général de la commission des affaires sociales, avait suscité un certain émoi en déposant un amendement rebaptisant les LFSS « lois de financement de la protection sociale ».

Au-delà du caractère symbolique très fort des mots « sécurité sociale », le fond de la question posée par cet amendement était bien celui du périmètre des lois de financement.

J'estime également que ce périmètre mérite d'être revu. Mais que cela peut se faire en modifiant uniquement le cadre organique, sans modifier la Constitution – ni, *a fortiori*, modifier le nom des LFSS au risque de polariser le débat sur ce symbole. En effet, dans son avis sur le projet de loi organique relatif au système universel de retraites, le Conseil d'Etat a considéré :

- d'une part, que le 17^e alinéa de l'article 34 de la Constitution, qui réserve à la loi la détermination des principes fondamentaux de la sécurité sociale, recouvre par ces termes « l'ensemble des systèmes de protection sociale, quelles que soient leurs modalités de gestion administrative ou financière et, notamment, sans distinguer suivant que la protection est aménagée au moyen de mécanismes d'assurance ou d'assistance » ;

- d'autre part, que cet alinéa définit le périmètre au sein duquel le législateur organique peut déterminer le domaine d'intervention des lois de financement de la sécurité sociale prévues par le 19^e alinéa de l'article 34 et l'article 47-1 de la Constitution.

En droit, nous pouvons donc aller très loin dans l'extension du périmètre des lois de financement.

Dès lors, qu'inclure dans les LFSS ?

La question de la dépendance est particulière. En effet, elle est traitée par les projets de loi relatifs à la dette sociale et à l'autonomie en cours de navette. Nous avons déjà eu ces débats lors de l'examen de ces textes en première lecture. Je n'y reviendrai donc pas.

Il n'en va pas de même pour l'assurance chômage. Historiquement, celle-ci s'est construite en dehors de la sécurité sociale et elle a conservé, jusqu'à une période très récente, un fonctionnement fondé sur un paritarisme puissant et sur une logique presque purement assurantielle. Toutefois, ces équilibres historiques ont sensiblement évolué ces dernières années.

En matière de gouvernance, depuis la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, le Premier ministre fait parvenir un « document de cadrage » aux partenaires sociaux avant l'ouverture des négociations sur le régime d'assurance chômage. Ainsi, même en cas d'accord, le Gouvernement peut, sur cette base, rejeter un éventuel accord et établir lui-même les règles par décret. C'est d'ailleurs ce qui s'est passé en 2019. Le Gouvernement apparaît donc comme particulièrement prééminent, entre des partenaires sociaux dont il peut ne pas tenir compte et un Parlement absent du processus.

En matière de financement, depuis le remplacement des contributions salariales d'assurance chômage par une fraction de CSG et la compensation des allègements généraux sur les contributions des employeurs, plus d'un tiers des ressources de l'Unedic proviennent désormais d'impositions de toute nature. On est donc largement sorti de la logique de « tout contributif » qui prévalait jusqu'alors.

Enfin, la situation financière de l'Unédic, très fortement exposée à la dégradation de la conjoncture (en recettes mais aussi en dépenses), posera à plus ou moins long terme la question de l'apurement de sa dette. Ce jour-là, beaucoup penseront sans doute à la Cades – et d'éventuels transferts pourraient d'ailleurs paraître plus « légitime » que celui du financement de la dette hospitalière.

Pour l'ensemble de ces raisons, il me semble temps désormais de proposer l'inclusion de l'assurance chômage dans le périmètre des LFSS. Les recettes, dépenses et solde du régime feraient ainsi l'objet d'un article à part (distinct des branches des ROBSS et du FSV) et nous pourrions voter en LFSS des mesures ayant une incidence financière sur le régime d'assurance chômage.

Le raisonnement peut être en partie repris pour ce qui concerne les régimes complémentaires de retraite, même si tout n'est pas transposable : le paritarisme reste prédominant et la grande majorité des régimes dispose de réserves financières, gage d'un pilotage financier plus autonome.

Bien sûr, les termes du débat ne seront pas les mêmes selon qu'un régime universel de retraite, qui intégrerait les actuels régimes complémentaires, sera ou non instauré.

Mais en tout état de cause, le resserrement des liens financiers entre les régimes complémentaires et la sécurité sociale, en particulier au travers de la compensation des allègements généraux de contributions patronales, plaide pour l'intégration (plus légère) de ces régimes dans le périmètre de la LFSS.

Je proposerai ainsi :

- qu'une annexe informative détaille la situation financière de chaque régime ;

- et que le domaine facultatif des LFSS inclue des mesures ayant une incidence financière sur ces régimes. Ce qui signifie qu'une telle mesure qui figurerait au sein d'un PLFSS ne serait désormais plus considérée comme un « cavalier social ».

Enfin, s'agissant des établissements publics de santé, je propose d'en rester à un niveau purement informatif. Il s'agirait d'imposer, par la voie organique, au moyen d'une nouvelle annexe au PLFSS, les dispositions prévues par l'article 26 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022, jamais appliquées depuis lors. Je rappelle que cet article prévoit que le Gouvernement remette chaque année au Parlement, au plus tard le 15 octobre, un rapport sur la situation financière des établissements publics de santé pour le dernier exercice clos. Ce rapport devrait faire état de l'évolution des charges et des produits par titre, de l'endettement et des dépenses d'investissement.

Une telle information est nécessaire, à la fois pour disposer d'une vision financière globale du système de santé (notamment des effets de l'Ondam sur les comptes des hôpitaux) et parce qu'avec le probable financement d'une partie de la dette hospitalière par la Cades, l'imbrication des établissements de santé avec la sécurité sociale sera encore plus nette.

J'en arrive à la normativité des dispositions que le Parlement adopte dans le cadre des LFSS.

Vous le savez, les lois de financement sont des textes hybrides, qui mêlent des dispositions tout à fait normatives, sur lesquelles je ne reviendrai pas, et des montants de recettes, de dépenses, de soldes, d'objectifs de dépenses qui présentent, en fait, un caractère évaluatif. Comme la crise actuelle le montre bien, il n'est pas nécessaire juridiquement de repasser devant le Parlement même lorsque toutes les hypothèses sur lesquelles repose la LFSS deviennent caduques – à l'inverse de ce qui se passe en loi de finances pour les comptes de l'État.

Cela s'explique par le poids des prestations légales dans les dépenses de la sécurité sociale – près de 94 % des dépenses du régime général et du FSV en 2018. Et, bien entendu, il n'est pas question d'arrêter le versement de ces prestations même si l'enveloppe votée par le Parlement était dépassée.

Cependant, les autres dépenses, correspondant soit à des dépenses de fonctionnement soit à des dépenses d'intervention arbitrables par les différents régimes représentent, de ce fait, une « boîte noire » difficilement contrôlable (voire incontrôlable) par le Parlement. Or leur montant, de l'ordre d'une vingtaine de milliards d'euros, rend cet état de fait peu acceptable.

La crise actuelle l'a parfaitement illustré : alors que le Gouvernement a dû faire voter par le Parlement en loi de finances rectificative les dépenses supplémentaires incombant à l'État, c'est par un simple arrêté ministériel qu'il a doté Santé publique France de 4 milliards d'euros supplémentaires au titre de la constitution de stocks stratégiques. De même, les primes des personnels soignants seront supportées par l'assurance maladie sans consultation du Parlement. En outre, un simple décret a pu faire passer l'autorisation de découvert de l'Acoss de 39 à... 95 milliards d'euros, sans consultation du Parlement.

Bien sûr, l'urgence constitue toujours un excellent motif pour se passer du législateur. Mais la différence de traitement entre l'État et la Sécurité sociale me semble anormale. C'est pourquoi il me semble nécessaire de vous proposer des clarifications.

Ainsi, l'Ondam et les objectifs à caractère évaluatif des branches ne devraient-ils plus regrouper à l'avenir que des dépenses correspondant à des assurances sociales ou à d'autres prestations légales.

Mais à côté de ces objectifs, pour les dépenses ne correspondant pas au versement de prestations légales, je proposerai que le Parlement accorde à chaque branche des crédits à caractère limitatif, dont le Gouvernement devra justifier le montant au premier euro. Et pour lesquels, en cas de dépassement, il faudra demander une nouvelle autorisation au Parlement. Ainsi, pour reprendre l'exemple des stocks stratégiques, le Gouvernement devrait demain demander l'autorisation d'augmenter de 4 milliards d'euros le budget de Santé publique France dans le cadre d'une LFSS rectificative.

Pour ce qui concerne les autorisations de découvert de l'Acoss et des autres caisses, je proposerai une voie intermédiaire, qui s'inspire de la pratique des décrets d'avance prévus à l'article 13 de la LOLF. En cas d'urgence, le Gouvernement devrait saisir les commissions des affaires sociales des deux assemblées, qui disposeraient d'une semaine pour adresser leur avis au Premier ministre. Ce n'est qu'après réception de ces avis ou, à défaut, à l'expiration du délai d'une semaine que le Gouvernement pourrait prendre le décret.

J'en arrive à présent au contrôle du Parlement sur les LFSS.

Je considère qu'il est insatisfaisant, bien que nous puissions organiser librement nos travaux et que nous disposions de réels pouvoirs à cet effet.

En effet, du fait de la prédominance des crédits évaluatifs (même dans le schéma que je vous propose), l'art des LFSS réside dans l'exécution, plus encore que les lois de finances, au caractère normatif plus affirmé.

Or il n'existe pas de moment où l'on contrôle vraiment l'exécution de la loi de financement. Plus exactement, le moment où l'on approuve les comptes de l'année passée n'est pas vraiment un « moment ». Il s'agit de l'article 1^{er} de chaque LFSS, toujours expédié en quelques secondes, alors que tout le monde a déjà l'esprit tourné vers les mesures relatives à l'exercice suivant.

Nous essayons de le pallier, certes, notamment avec le rapport que je viens de vous présenter. De leur côté, nos collègues députés ont lancé le « printemps de l'évaluation » pendant lequel ils auditionnent divers responsables de l'administration et des organismes de sécurité sociale sur leur gestion.

Mais je pense que le meilleur moyen de rendre le contrôle plus solennel et plus efficace serait de mettre en place une véritable « loi de règlement » de la sécurité sociale, qui serait débattue en juin, à peu près en même temps que la loi de règlement du budget de l'Etat.

Cette loi de règlement remplacerait, bien sûr, la première partie des actuelles LFSS, consacrées aux comptes de l'année précédente. Certaines annexes du PLFSS, en particulier les programmes de qualité et d'efficience, deviendraient des annexes de ces lois, permettant de justifier l'utilisation des fonds et l'atteinte des objectifs assignés par le Parlement.

Je vous précise, en toute transparence, que la création de cette catégorie de loi constitue ma principale divergence avec les conclusions du HCFiPS. Le Haut conseil, dans lequel la « vraie vie » du Parlement est un peu moins connue, a manifesté un certain attachement au fait de préserver la « pureté » des actuelles LFSS, au sein desquelles s'enchaînent des articles relatifs à l'exercice précédent, à l'exercice en cours et à l'exercice à venir.

Accessoirement, je proposerai un toilettage du code des juridictions financières pour poser le principe d'une réponse de la Cour des comptes dans un délai de huit mois à nos demandes d'enquêtes, par parallélisme avec ce qui existe à l'article 58-2° de la LOLF pour la commission des finances. *A minima*, cela devrait améliorer la capacité de négociation de notre président avec le Premier président de la Cour des comptes pour fixer le moment de la remise de ces travaux.

Enfin, s'agissant de l'équilibre des comptes sociaux, je ne m'étendrai guère, nos débats de ces deux dernières semaines en commission puis en séance publique nous ayant déjà permis d'aborder cette question au fond.

Mais je vous confirme mon intention de proposer la « règle d'or » que nous avons insérée dans le projet de loi organique relatif à la dette sociale et à l'autonomie en cours d'examen si cette initiative ne devait pas aller à son terme.

À cet égard, je redirai simplement qu'il est de notre devoir à l'égard des générations futures, qui auront déjà de nombreux poids sur leurs épaules, de faire cesser une bonne fois pour toutes, dès que la situation économique le permettra, le flux incessant des déficits et des transferts à la Cades (ou, pire encore, des découvertes qui s'accumulent au sein de l'Acoss). C'est la meilleure garantie pour nos enfants et petits-enfants bénéficiant, eux aussi, de notre système de protection sociale.

Et je soulignerai, comme plusieurs d'entre vous l'ont déjà fait, qu'il y a beaucoup de façons d'atteindre l'équilibre des comptes de la sécurité sociale, en matière de recettes comme en matière de dépenses. Il faudra simplement assumer l'adéquation entre recettes et dépenses : on ne rase pas gratis en matière d'assurances sociales. Incidemment, avec un tel cadre normatif, il ne devrait plus y avoir beaucoup de baisses de recettes non compensées.

Voilà, mes chers collègues, les principales pistes d'évolution des LFSS que je compte vous proposer. Je suis évidemment ouvert à vos réflexions et observations.

L'ouvrage n'est sans doute pas complet. Il ne s'intéresse pas, par exemple, à la question du calendrier d'examen des LFSS. Mais celui-ci concerne les députés encore plus que nous et il me paraît logique qu'une initiative en la matière provienne plutôt de l'Assemblée nationale.

M. René-Paul Savary. – Je désirerais l'opinion du rapporteur général sur deux points : la position particulière du FSV et le traitement des réserves des régimes de retraites complémentaires en cas d'intégration au périmètre de la sécurité sociale. En effet, comment ne pas être interpellé par le sort réservé au Fonds de réserve pour les retraites (FRR), géré par la CNAV pour garantir les pensions de base du régime général, qui s'est vu largement amputé par le projet de loi en cours d'examen sur la dette sociale et l'autonomie, au point que ses réserves soient passées de près de 30 milliards d'euros à près de 6 milliards d'euros ?

Il me paraît par ailleurs particulièrement périlleux de discuter du statut organique de la sécurité sociale alors qu'on ne s'est toujours pas accordé sur l'avenir d'une cinquième branche. Comment prendre en compte les financements assurés par les mutuelles en matière de couverture santé – pour près de 35 milliards d'euros ?

Sur l'intégration de l'Unédic au sein des comptes sociaux, j'y suis au fond assez favorable, étant donné l'épuisement de fait du paritarisme qui fonde sa gestion.

Mme Michelle Meunier. – Le périmètre de la cinquième branche demeure au cœur de mes préoccupations. Où place-t-on le handicap ?

Je suis particulièrement sensible au renforcement du rôle du Parlement que vous proposez. N'y aurait-il pas quelques améliorations à apporter à la MECSS, et donc à notre propre fonctionnement, pour aiguiser notre fonction de contrôle en la matière ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Il y a un tiers des financements de l'Unédic qui proviennent de sources non assurantielles. Cet organisme n'est pas maître de son propre équilibre financier et devrait à ce titre être incorporé à la sécurité sociale. Toute autre est la situation des retraites complémentaires, dont l'autonomie de gestion a permis la constitution de réserves.

Vous avez évoqué la cinquième branche. Je me permets de vous rappeler que près de 22 milliards d'euros sont déjà attribués au titre de l'Ondam au financement de la perte d'autonomie et du handicap. L'ambition de la cinquième branche semble être d'y ajouter le reste des dépenses publiques qui y sont consacrées – près de 44 milliards d'euros. Certains arbitrages doivent encore être rendus afin que le périmètre en soit enfin clarifié.

La MECSS mène un travail de clarification nécessaire, compliqué par le rythme de nos renouvellements, qui appelle une formation des nouveaux parlementaires aux méandres des finances sociales.

Mme Élisabeth Doineau. – Je souhaiterais recueillir votre avis sur la position d'Olivier Véran sur le nom à venir des LFSS.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Cette référence aux futures « lois de financement de protection sociale » avait en effet suscité un certain émoi. À mon sens, ce débat n'a pas vocation à être relancé, mais il me semble préférable de conserver la référence historique à la Sécurité sociale.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

La réunion est close à 11 h 25.

COMMISSION DES FINANCES

Mardi 7 juillet 2020

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 14 h 05.

Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière - Examen des amendements de séance au texte de la commission

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons les amendements de séance sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière (DDADUE).

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 14

M. Jean Bizet, rapporteur. – L'amendement n° 27 vise à corriger une erreur de référence, afin d'éviter des confusions sur les compétences de l'Autorité des marchés financiers (AMF).

L'amendement n° 27 est adopté.

Article 14		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BIZET	27	Adopté

Articles additionnels après l'article 16

M. Jean Bizet, rapporteur. – L'amendement n° 28 tend à abroger une base légale, issue de la précédente loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, qui n'est plus nécessaire.

En effet, l'article 9 de la loi du 30 décembre 2014 prévoit que la direction de l'information légale et administrative (DILA) assure le stockage de certaines informations et leur publicité dans des conditions précisées par arrêté du Premier ministre. Or, cet arrêté n'a jamais été pris. Pour autant, cette absence de mesure d'application n'empêche pas la DILA d'assurer ces missions.

L'amendement n° 28 est adopté.

M. Jean Bizet, rapporteur. – L'amendement n° 29 vise à déclarer nulles les clauses interdisant la cession de créances à des tiers. Cela permettrait aux réparateurs automobiles non agréés de dispenser les assurés de l'avance des frais, créant ainsi les conditions d'une juste concurrence au bénéfice du consommateur.

L'amendement n° 29 est adopté.

Articles additionnels après Article 16		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BIZET	28	Adopté
M. BIZET	29	Adopté

Article 24

L'amendement de coordination n° 30 est adopté.

Article 24		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BIZET	30	Adopté

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 15

M. Jean Bizet, rapporteur. – L'amendement n° 14 vise à préciser la durée d'habilitation, conformément à la modification opérée par la commission, en remplaçant une durée par une date limite.

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

Article 15		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	14	Favorable

Article 16

M. Jean Bizet, rapporteur. – L'amendement n° 5 tend à supprimer l'article, qui rétablit l'interdiction de la cession de créances à des tiers parmi la liste des clauses contractuelles interdites. L'usage a démontré l'importance décisive de la cession de créances pour le financement des entreprises, *via* l'affacturage et la constitution de garanties.

Je le rappelle, le montant des créances prises en charge en France par les sociétés d'affacturage a atteint 239 milliards d'euros en 2019. Maintenir l'interdiction de la cession de créances, comme le prévoit cet amendement, risquerait donc de menacer une source de financement indispensable pour les entreprises. J'y suis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 5.

Article 16		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	5	Défavorable

Article additionnel après l'article 17

M. Jean Bizet, rapporteur. – L'amendement n° 1 rectifié *bis*, déposé par Mme Goulet, concerne les obligations de déclaration des dispositifs fiscaux transfrontières introduites par la directive dite « DAC 6 », transposée en droit français par l'ordonnance du 21 octobre 2019, dont l'entrée en vigueur sera décalée dans le projet de loi de finances rectificative en cours d'examen.

Le mécanisme constraint les intermédiaires fiscaux, financiers ou comptables à déclarer à l'administration d'un État membre les dispositifs transfrontières potentiellement agressifs qu'ils conçoivent ou commercialisent. La directive permet aux États membres d'aménager cette obligation pour les intermédiaires couverts par le secret professionnel. Le dispositif retenu par la France prévoit que l'intermédiaire doit solliciter du contribuable l'autorisation de transmettre les informations à l'administration fiscale, à défaut de laquelle le contribuable doit lui-même y procéder.

L'amendement prévoit de supprimer la première étape, en faisant du contribuable le seul responsable de l'obligation de transmission de la déclaration. Mais les informations pourraient ne pas être correctement transmises à l'administration fiscale. Par ailleurs, les risques soulevés pour le respect du secret professionnel me semblent devoir être nuancés. Il s'agit ici d'intermédiaires proposant des conseils fiscaux non liés à un contentieux. Si la profession d'avocat en France associe rôles extrajudiciaire et judiciaire, le dispositif concerne ici la phase préjudiciaire.

J'estime donc que le dispositif est équilibré et respecte le secret professionnel des avocats.

Mme Nathalie Goulet. – Les représentants du Conseil national des barreaux (CNB) que nous avons reçus estiment que ce dispositif constitue une surtransposition en ce qui concerne les avocats. Il n'est bien entendu pas question de couvrir des procédures agressives ou des fraudes, mais le texte pose problème en ce qui concerne le secret professionnel des avocats, déjà mis à mal en ce moment. Ne serait-il pas possible de prévoir une transmission préalable au bâtonnier ? Il faudrait en tout cas trouver une formulation plus adéquate qui permette de corriger la surtransposition et de garantir le secret professionnel.

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

M. Jean Bizet, rapporteur. – L'amendement n° 6 ne présente aucun lien, même indirect, avec les dispositions initiales du projet de loi. Il doit donc être déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

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

Article additionnel après Article 17		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme GOULET	1 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme DELATTRE	6	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Article 21

M. Jean Bizet, rapporteur. – L'amendement n° 17 vise à ratifier l'ordonnance du 12 février 2020 ayant transposé la cinquième directive anti-blanchiment.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 17.

Article 21		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	17	Favorable

Article 24

M. Jean Bizet, rapporteur. – L'amendement n° 19 tend à rétablir l'habilitation supprimée par la commission. Le Premier ministre a rendu un arbitrage sur la gestion du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Les émissaires du ministre de l'agriculture de l'époque, Didier Guillaume, m'ont fait savoir que les régions et l'État étaient d'accord pour que celui-ci récupère la gestion de la partie surfacique des crédits Feader, lesquels s'élevaient à 1,6 milliard d'euros en 2018, dont 70 % de crédits surfaciques. En réalité, les régions y sont opposées.

Sur la forme, il n'est pas convenable de traiter une telle question par le biais d'une habilitation. Nous devons avoir un débat sur le sujet. L'avis est défavorable.

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

Article 24		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	19	Défavorable

Articles additionnels après l'article 24

M. Jean Bizet, rapporteur. – L'amendement n° 23 rectifié vise à habiliter le Gouvernement à transposer par ordonnance deux directives du 17 avril 2019, la première sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique et la seconde, dite « câble et satellite ».

La transposition de ces deux directives était initialement prévue dans le cadre du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique. Dès lors que l'urgence le justifie et que, pour l'essentiel, les dispositions de ces

deux directives sont relativement consensuelles, après concertation avec la commission de la culture, je propose un avis favorable.

Je souhaite connaître l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 26.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 26.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 23 rectifié.

M. Jean Bizet, rapporteur. – L'amendement n° 22 rectifié prévoit d'habiliter le Gouvernement à transcrire par voie d'ordonnance les dispositions de la directive relative aux services de médias audiovisuels, dite « SMA ». Le Gouvernement souhaite en effet pouvoir mettre à contribution les plateformes dès le mois de janvier 2021. Nos collègues de la commission de la culture ont appelé de leurs vœux une transcription rapide de la directive SMA, mais j'imagine qu'ils auraient préféré pouvoir conduire un véritable débat sur ces dispositions.

Je vous propose de donner un avis de sagesse sur cet amendement, dans l'attente d'un enrichissement de sa rédaction qui devrait intervenir très prochainement afin de faire figurer une référence explicite au principe d'équité entre les différents médias. Le sujet est assez sensible.

Je souhaite là encore avoir l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 25.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 25.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 22 rectifié.

Article additionnel après Article 24		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	23 rect.	Favorable
Mme DARCOS	26	Avis du Gouvernement
Le Gouvernement	22 rect.	Sagesse
Mme DARCOS	25	Avis du Gouvernement

La réunion est close à 14 h 20.

Mercredi 8 juillet 2020

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Recevabilité financière des initiatives parlementaires – Communication

M. Vincent Éblé, président. – J'ai souhaité ce matin évoquer devant vous le contrôle de la recevabilité financière des amendements et des propositions de loi.

Permettez-moi tout d'abord de rappeler en quelques mots le cadre constitutionnel et organique dans lequel il s'inscrit. L'article 40 de la Constitution dispose que « *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ».

Cette rédaction a de lourdes conséquences pour l'initiative parlementaire, puisqu'elle implique un traitement radicalement différent en recettes et en dépenses. Si l'usage du singulier pour le mot « charge » conduit à ce que toute augmentation des dépenses de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ou des administrations de sécurité sociale soit strictement prohibée et ne puisse faire l'objet d'aucune forme de compensation, il est en revanche possible pour les parlementaires de diminuer les recettes de ces personnes publiques, à la condition que cette baisse soit compensée à due concurrence par l'augmentation d'une autre recette. Cela se traduit en pratique par le fameux « gage » tabac.

Le contrôle de la recevabilité financière implique également de veiller à la bonne application de l'ensemble des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Il s'agit principalement d'assurer le respect du domaine des lois de finances et de leur structure bipartite.

Comme vous le savez, les commissions des finances des deux chambres jouent un rôle prépondérant – même s'il n'est pas exclusif – dans le contrôle de la recevabilité financière, et il revient en particulier à leurs présidents respectifs de se prononcer sur ce contrôle de recevabilité.

À cet égard, tout en soulignant que les grandes lignes de la jurisprudence sont communes aux deux commissions des finances, j'avais rappelé devant vous il y a un peu plus d'un an la persistance de quelques divergences de jurisprudence.

Ces dernières sont le corollaire de l'autonomie et de la grande liberté dont dispose chaque chambre dans l'exercice de son contrôle. En effet, le Conseil constitutionnel n'examine la conformité d'une initiative parlementaire à l'article 40 de la Constitution que si ce dernier a été invoqué par le Gouvernement ou un parlementaire devant la première assemblée saisie, en vertu de la règle dite du « préalable parlementaire ». C'est extrêmement rare, si bien que le juge constitutionnel n'est en pratique jamais amené à se prononcer sur ces divergences de jurisprudence.

Si ces divergences sont peu nombreuses et tendent à s'atténuer, je me suis rapproché l'an dernier de mon homologue Éric Woerth afin de rechercher des points de

convergence. En effet, l'autonomie de décision ne saurait aller jusqu'à exclure une forme de « dialogue des juges » de la recevabilité financière.

À la suite de ce travail, j'ai essayé de « faire le tri » entre les divergences qui me semblent pouvoir être surmontées et celles pour lesquelles le pas à franchir me paraît trop important.

En la matière, trois principes ont guidé ma réflexion.

Premièrement, préserver les interprétations de l'article 40 plus favorables aux Sénateurs. J'en avais dénombré cinq et celles-ci sont bien évidemment maintenues.

Deuxièmement, accepter de s'écartier d'une approche trop juridique lorsque cela conduit à des solutions paradoxales sur le plan économique au regard de l'esprit de l'article 40, qui vise au départ à favoriser la bonne gestion des finances publiques.

Troisièmement, refuser les interprétations qui me paraissent ouvrir des contournements majeurs de l'article 40, en contradiction manifeste avec la lettre de la Constitution et la jurisprudence du Conseil constitutionnel. C'est la condition pour que le juge constitutionnel accepte de demeurer un juge d'appel, contrairement par exemple à ce qui se fait pour le contrôle des cavaliers législatifs.

Permettez-moi à cet égard de commencer par vous présenter la principale divergence qui me semble insurmontable.

La commission des finances de l'Assemblée nationale tolère depuis quelques années les amendements portant création d'une expérimentation coûteuse, sous réserve qu'elle soit optionnelle, limitée dans le temps et réversible.

À l'inverse, de tels amendements sont déclarés irrecevables au Sénat, dès lors que rien ne laisse entendre que le caractère temporaire, facultatif ou réversible de la charge constitue un motif suffisant pour que le Conseil constitutionnel écarte l'application de l'article 40. Au contraire, celui-ci a par le passé expressément validé la censure d'amendements portant création de charges temporaires.

Sur le fond, une telle évolution serait à mon sens contraire à l'esprit de l'article 40 et ouvrirait la voie à des contournements majeurs – puisqu'un « gage expérimentation » précisant à la fin du dispositif que les dispositions « *présentent un caractère expérimental* » suffirait pour rendre recevable toute proposition créant une charge publique.

Je souhaite donc maintenir notre jurisprudence sur ce point.

Au regard de cette grille de lecture, il me semble en revanche possible de transposer au Sénat deux évolutions récentes de la jurisprudence de la commission des finances de l'Assemblée nationale qui iraient dans le sens d'un assouplissement des règles de recevabilité financière.

La première concerne les fusions de structures à des fins d'économies d'échelle.

Alors que les commissions des finances des deux chambres avaient toujours considéré que la fusion de deux personnes publiques distinctes devait s'analyser comme une création de charge, dès lors que juridiquement on supprime deux personnes publiques pour en

créer une nouvelle, la commission des finances de l'Assemblée nationale regarde désormais avec bienveillance les initiatives visant à fusionner plusieurs structures existantes à des fins de rationalisation fonctionnelle ou budgétaire, estimant qu'il s'agit alors d'une « *simple réorganisation de charges existantes* ».

Il me semble acceptable de nous aligner sur la position de l'Assemblée nationale sur ce point, dès lors que ces initiatives visent clairement à réaliser des économies. Cela paraît d'autant plus légitime qu'il est déjà possible de fusionner deux personnes publiques n'ayant pas la personnalité morale dans le cadre de notre jurisprudence actuelle.

La seconde innovation que je vous propose de transposer concerne les charges de trésorerie.

Jusqu'à peu, il avait toujours été considéré dans les deux chambres qu'un amendement ayant pour effet de repousser dans le temps la perception d'une ressource publique ou d'anticiper le versement d'une dépense publique constituait une charge de trésorerie.

Sur le fond, cette position se justifie notamment par le fait que ce décalage est susceptible de créer un besoin de financement pour l'organisme considéré, généralement comblé par un recours à un emprunt coûteux en termes d'intérêts.

Il faut d'ailleurs rappeler que ce cas avait expressément été envisagé par les rédacteurs de la Constitution, Gilbert Devaux ayant inscrit « *les dépenses [...] de trésorerie* » dans le champ des charges publiques lors de la réunion de la commission constitutionnelle du Conseil d'État des 25 et 26 août 1958. Par la suite, le Conseil constitutionnel a intégré de fait cette notion dans sa jurisprudence en validant la censure, par la commission des finances de l'Assemblée nationale, d'un amendement diminuant la durée d'amortissement des obligations données en échange des actions des sociétés nationalisées en vertu de la loi du 11 février 1982.

Toutefois, la commission des finances de l'Assemblée nationale a récemment décidé de retenir une interprétation plus souple en vertu de laquelle seraient désormais recevables les initiatives ayant « *un effet infra-annuel et non massif sur la trésorerie* ». Cela explique pourquoi les amendements visant à anticiper le versement de la « prime de naissance » ont par exemple pu être examinés à l'Assemblée nationale mais pas au Sénat.

Si la position de nos collègues députés comporte indéniablement une part de risque au regard de la jurisprudence constitutionnelle, il me paraît envisageable de nous aligner sur celle-ci pour deux raisons.

Tout d'abord, l'aménagement est mesuré, dès lors qu'il ne porterait que sur les initiatives ayant un effet infra-annuel et non massif sur la trésorerie. Cela peut en quelque sorte s'analyser comme une extension de la jurisprudence sur les « charges de gestion absorbables » à un nouveau domaine – interprétation qui avait d'ailleurs été expressément validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision sur le « Pacs ».

Ensuite, le contexte économique a radicalement évolué. En particulier, les taux des emprunts français à un an sont négatifs depuis 2015, si bien qu'il me paraît de plus en plus difficile de défendre une vision très « juridique » de la charge de trésorerie à cet horizon, déconnectée de la réalité budgétaire.

Pour terminer, je souhaite soumettre à votre consultation une dernière convergence possible, sur laquelle je suis plus partagé.

Elle porte sur la délicate question des affectations de recettes, qui est à l'origine de nombreuses incompréhensions de la part de nos collègues.

Je tiens tout d'abord à rappeler que les commissions des finances des deux chambres prévoient que l'attribution d'une ressource supplémentaire est susceptible, dans certains cas, d'être analysée non pas comme une simple augmentation de recettes, mais comme l'aggravation d'une charge publique.

Sur le fond, cette jurisprudence s'inspire de la décision du 29 décembre 1982 du Conseil constitutionnel, qui avait jugé que les prélèvements sur recettes doivent être considérés comme des recettes, et non comme des dépenses, dès lors qu'ils n'établissent aucune « *corrélation entre une recette de l'État et une dépense incombant à celui-ci* ».

A contrario, lorsqu'un lien direct peut être établi entre l'augmentation de recettes envisagée et l'augmentation d'une dépense déterminée, il est d'usage d'analyser l'initiative parlementaire comme constitutive d'une aggravation de charge publique, qui est prohibée par l'article 40 de la Constitution.

Les deux chambres divergent toutefois sur les critères à réunir pour caractériser une aggravation de charge.

La divergence tient pour l'essentiel aux affectations de recettes fiscales supplémentaires au profit d'un opérateur ayant la personnalité morale et qui ne sont pas expressément fléchées vers une dépense. Celles-ci sont admises à l'Assemblée nationale mais pas au Sénat.

Sur le fond, notre raisonnement s'articule autour du principe d'universalité budgétaire. Le budget de l'État et des collectivités territoriales répond au principe d'universalité budgétaire. Dès lors, pour ces derniers, on ne saurait établir de lien entre l'augmentation de recettes envisagée et l'augmentation d'une charge déterminée. Mais ce raisonnement ne vaut pas lorsque les dépenses de l'organisme bénéficiaire sont circonscrites au champ des compétences qui lui sont attribuées. Un lien direct peut alors être établi entre la ressource affectée et les dépenses de cet organisme. En effet, à l'inverse des impositions ordinaires qui alimentent le budget général et peuvent ainsi améliorer les comptes publics, ces augmentations ont généralement pour but de renforcer la capacité de dépense de l'organisme bénéficiaire. Il me paraît ainsi manifeste – je pense que le rapporteur général ne pourra pas me contredire sur ce point – que lorsqu'un amendement veut relever le plafond d'une taxe affectée à un opérateur, c'est bien pour lui donner des moyens budgétaires de dépenser. C'est une subvention déguisée !

Trois éléments m'amènent toutefois à soumettre au débat la question d'un alignement sur la position de l'Assemblée nationale.

Tout d'abord, il s'agit d'une divergence majeure, qui est à la source de nombreuses incompréhensions au regard des possibilités offertes aux députés et qui grève considérablement l'initiative sénatoriale. De nombreux collègues ne comprennent pas pourquoi il n'est pas possible de relever le montant d'une taxe pour l'affecter au Centre national du Cinéma, à l'AFIFT, ou à tout autre opérateur de l'État.

Ensuite, les deux positions me paraissent pouvoir juridiquement se défendre, contrairement par exemple à la souplesse sur les expérimentations, sur laquelle j'ai des réserves de fond beaucoup plus fortes.

Enfin, l'Assemblée nationale a fait un pas vers nous ces dernières années, en admettant désormais expressément qu'une affectation de recettes publiques à des structures dépourvues de la personnalité morale est contraire à l'article 40, même en l'absence de fléchage explicite vers une dépense. En effet, certains fonds ont la particularité de ne pas disposer de la personnalité juridique et d'être strictement définis comme l'identification d'enveloppes de dépenses au sein d'opérateurs, ce qui ouvrait la voie à des contournements trop importants de l'interdiction d'affecter une recette à une dépense.

Il nous faut toutefois bien mesurer les conséquences concrètes qu'un changement de jurisprudence impliquerait, et ce alors même que cette jurisprudence est très ancienne.

En effet, de très nombreux amendements ayant pour objet d'affecter une ressource nouvelle à un organisme public ou de relever les plafonds de taxes affectées à des opérateurs sont chaque année examinés à l'Assemblée nationale.

Pour ne donner qu'un chiffre, 288 amendements ont été examinés à l'Assemblée nationale sur l'article 27 du PLF 2020 concernant les taxes affectées, contre seulement 25 au Sénat. Il résulterait donc d'un assouplissement de notre jurisprudence un accroissement considérable du nombre d'amendements examinés lors du débat budgétaire – sans doute dès le troisième projet de loi de finances rectificative que nous commencerons à examiner la semaine prochaine.

En conclusion, je vous propose donc ce matin, en toute transparence, deux évolutions jurisprudentielles permettant de retenir des dispositions plus favorables à l'initiative des sénateurs et je souhaiterais que sur le troisième point, vous puissiez me faire part de vos observations, compte tenu des conséquences importantes que l'assouplissement de la jurisprudence relative aux taxes affectées est susceptible d'emporter sur les conditions d'examen des textes financiers.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'article 40 suscite régulièrement des incompréhensions de la part de nos collègues. Cet encadrement a été imaginé pour rationaliser l'initiative parlementaire et protéger les finances publiques. Pour autant, il est permis de s'interroger sur les raisons qui rendent irrecevables un amendement dont la conséquence ultime est de rationaliser des structures. Il faut donc se prémunir de tout formalisme en la matière. Lorsque nous avons travaillé sur le projet de réforme constitutionnelle, certaines voix se sont exprimées pour une suppression de l'article 40, lequel n'a d'ailleurs pas empêché la dérive de nos comptes publics.

Nous n'en sommes toutefois pas à envisager sa suppression. Je souscris naturellement aux deux évolutions proposées par le Président. Une réflexion devra sans doute intervenir sur l'expérimentation. Concernant le relèvement des plafonds de taxes affectées, ce changement se traduira certes par une augmentation du nombre d'amendements, mais j'y suis favorable. La situation actuelle le montre : certains organismes vont être en difficulté, il faut que leurs ressources soient adaptées.

M. Michel Canevet. – Je souhaiterais m'inscrire dans le sillage du rapporteur général, en ayant à l'esprit la situation des chambres consulaires, mises à mal par la crise

actuelle. Il faut que les parlementaires puissent ajuster les ressources de ces organismes, en faisant valoir leur connaissance de terrain.

M. Patrice Joly. – Le pouvoir législatif est fortement corseté. Aussi, toute interprétation susceptible de desserrer l'étau doit être soutenue. Il ne faut rien exclure : je soutiens donc l'assouplissement concernant les taxes affectées.

M. Vincent Capo-Canellas. – C'est un sujet sensible. Il est bien de pouvoir échanger sur la doctrine, ce qui nous permet d'éviter le couperet de l'irrecevabilité financière. Je partage l'évolution suggérée, qui va dans le bon sens.

M. Vincent Éblé, président. – Je vous remercie de vos réactions et commentaires et je ferai connaître à l'ensemble de nos collègues l'évolution de la jurisprudence en matière de recevabilité financière.

Contrôle budgétaire – Refonte de la péréquation - Communication

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Dans le prolongement des travaux et des échanges que nous avons collectivement eus au Sénat à l'occasion de la réforme de la taxe d'habitation, il nous est apparu, avec Charles Guené, qu'un travail devait être conduit sur la question de la péréquation.

Le bureau de notre commission nous a chargés de conduire un tel travail et nous souhaitons aujourd'hui vous en restituer les premières observations et perspectives.

Aux termes de l'article 72-2 de notre Constitution, la péréquation a pour objet de favoriser « l'égalité entre les collectivités territoriales ». Cette intention est rendue d'autant plus nécessaire que nous savons combien la répartition des ressources et des charges entre les territoires est inégale et procède, souvent, de dynamiques bien indépendantes de la volonté et de l'action des exécutifs locaux.

En pratique, la péréquation prend la forme de plusieurs flux financiers qui vont de l'État aux collectivités territoriales ou s'opèrent entre les collectivités elles même. Les montants concernés sont notables puisqu'en 2019 ce sont près de 12 milliards d'euros qui avaient été mobilisés, dont les deux tiers au titre de la péréquation verticale.

Les transferts financiers mis en œuvre au titre de la péréquation se traduisent par un nombre de plus en plus important d'instruments qui visent des catégories spécifiques de collectivités locales – je pense à la dotation d'intercommunalité perçue par les groupements de communes ou au fonds de péréquation récemment réformé et institué au profit des départements – et poursuivent des objectifs particuliers tel que le soutien aux territoires ruraux ou aux territoires urbains.

La mise en œuvre de la péréquation implique, au-delà des seuls montants mis en jeu, de prévoir des moyens de mesurer objectivement les inégalités entre les territoires aux fins de savoir qui doit contribuer au dispositif et qui a le droit d'en bénéficier.

Comme vous le savez, ces mesures d'inégalité s'appuient sur des indicateurs de ressources et de charges souvent critiqués et, en tout cas, probablement perfectibles. Or, dans le contexte de la réforme de la taxe d'habitation ce sont précisément ces indicateurs qui pourraient, sans intervention, varier au point de faire basculer l'édifice de la péréquation.

L'identification des risques que fait peser la réforme de la taxe d'habitation sur la bonne marche de la péréquation territoriale a, dès lors, constitué un premier axe de nos travaux.

Force est de constater – et c'est heureux – que nous n'avons pas été seuls à nous intéresser à ce sujet. Ainsi, le comité des finances locales a constitué en son sein un groupe de travail nous permettant, en lien avec l'administration et les associations d'élus, de bénéficier de simulations éclairantes quant à l'impact de la réforme « toutes choses égales par ailleurs ».

Les observations et les conclusions de ce groupe de travail rejoignent pour l'essentiel celles que nous avons formées à ce jour dans le cadre de notre mission de contrôle.

Pour rappel la réforme de la taxe d'habitation sur les résidences principales impliquera qu'à compter de 2021 les communes et les EPCI ne percevront plus les recettes de cette imposition. En contrepartie, les communes percevront le produit de taxe foncière sur les propriétés bâties actuellement perçu par les départements et les EPCI bénéficieront de l'affectation d'une fraction de TVA. Dans le même temps, les départements seront compensés, également, par l'affectation d'une fraction de TVA.

Il est toutefois utile de prendre la mesure de l'importance que revêtent à ce jour les recettes de taxe d'habitation sur les résidences principales du point de vue des mécanismes de péréquation.

En effet, l'un des indicateurs les plus fréquemment employés pour comparer les ressources des collectivités locales est le potentiel fiscal ou financier. Il s'agit de la somme du produit des bases brutes d'imposition de divers impôts locaux acquittés par les ménages et les entreprises et des taux moyens constatés au niveau national pour chacun d'entre eux.

Nos travaux ont mis à jour qu'en 2019 la taxe d'habitation sur les résidences principales représentait, en moyenne, 44,8 % du potentiel fiscal des communes et 39,7 % du potentiel fiscal des EPCI. Dans ces conditions, les différences – même marginales – qui pourraient exister entre la taxe d'habitation et les ressources appelées à la remplacer sont susceptibles d'entrainer des effets importants sur l'ensemble du potentiel fiscal des collectivités locales.

Il n'est donc pas surprenant que des effets de grande ampleur ressortent des simulations que l'administration ou nous-même avons réalisées. Ainsi, le potentiel financier des communes pourrait diminuer en moyenne de 5 % tandis que le potentiel financier des EPCI se contracterait, en moyenne, de 1,5 %.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – La situation que vient de décrire Claude Raynal est d'autant plus inquiétante que l'ampleur de ces variations des potentiels fiscal et financier n'est pas homogène entre les collectivités territoriales.

Ainsi, les communes dont la population est inférieure à 3 500 habitants pourraient voir leur potentiel financier diminuer de 10 % à 14 %.

Dans le même temps, alors que le potentiel fiscal des métropoles et des communautés urbaines augmenterait de 9 % à 12 %, il diminuerait de 2,7 % pour les communautés d'agglomération.

Enfin, l'ampleur de la variation du potentiel fiscal des départements – résultant là du remplacement des recettes de taxe foncière par une fraction de TVA – pourrait être comprise entre – 43 % et + 39 %.

Comme l'ont montré les plus récents travaux présentés au comité des finances locales le 30 juin et le 7 juillet derniers, ces variations induites par la réforme de la taxe d'habitation sur le potentiel fiscal et financier des collectivités auront des conséquences sur leur éligibilité à certains dispositifs et sur les montants prélevés ou perçus au titre de la péréquation.

À titre d'exemple, en appliquant les paramètres de la réforme « toutes choses égales par ailleurs », 1 900 communes auraient perdu en 2019 leur éligibilité à la dotation de solidarité rurale tandis que 1 900 autres se seraient trouvées éligibles alors qu'elles ne l'étaient pas auparavant.

De telles entrées ou sorties d'un dispositif d'année en année sont habituelles, mais ce qui doit ici retenir l'attention c'est l'ampleur de ces mouvements. En effet, en 2019, ce n'étaient en réalité que 800 communes – et non 1 900 – qui avaient perdu ou gagné leur éligibilité à la DSR.

En d'autres termes, la réforme de la taxe d'habitation de traduira, si aucune correction n'est faite et malgré les intentions régulièrement rappelées par le Président de la République ou le Gouvernement, par des transferts de ressources entre collectivités.

Tout autant pour permettre à cette promesse de neutralité financière d'être respectée que pour éviter des mouvements dont l'ampleur pourrait mettre en difficulté les collectivités territoriales, nous estimons qu'il est nécessaire de travailler à des dispositifs de neutralisation.

Plusieurs options pourront être envisagées et expertisées : faudra-t-il garantir un montant de dotation ? Ou, alors, devrait-on plutôt prévoir un couloir d'évolution des valeurs des indicateurs de péréquation comme le potentiel fiscal ou l'effort fiscal ? Peut-être un coefficient de correction des bases d'imposition pourrait-il être institué ?

À ce stade, nous demeurons ouverts à l'ensemble des pistes susceptibles de protéger les collectivités locales des effets de la réforme sur la péréquation et nous ne manquerons pas de vous associer et de vous tenir informés de l'avancement de nos réflexions, sachant que le Gouvernement doit aussi produire un rapport.

Le second axe de nos travaux concerne, lui, une réflexion plus prospective quant à l'avenir des dispositifs de péréquation. Celle-ci nous a, en particulier, conduit à nous interroger sur la pertinence des indicateurs et sur la manière dont ils pourraient être améliorés et mieux mobilisés.

Nous pensons, notamment, qu'une plus grande attention doit être accordée aux charges auxquelles les collectivités territoriales sont exposées. Les indicateurs de charges tiennent, d'ailleurs, une place croissante dans la mise en œuvre des dispositifs de péréquation puisque, comme l'a montré l'observatoire des finances et de la gestion locale, ils représentent actuellement 60 % de l'ensemble des indicateurs. Cette tendance est notamment vérifiée pour les départements puisque 35 indicateurs de charges sont retenus contre 15 indicateurs de ressources.

S'il faut saluer cette prise en compte plus attentive des charges des collectivités locales, les indicateurs pourraient être améliorés. Ainsi, dans la continuité des réflexions que nous avons conduites sur le sujet en étudiant, en particulier, l'exemple italien, il paraît utile de définir des coûts standards pour les équipements et les services locaux.

Une première expérimentation pourrait être conduite dans le cadre du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en intégrant, par exemple, le coût moyen pour les collectivités locales des locaux dédiés à l'enseignement et au périscolaire dans le calcul des montants prélevés et versés au titre du FPIC, puisque l'observatoire des finances et de la gestion locales (OFGL) en a fait l'étude exhaustive.

Un meilleur ciblage des dotations nous semble également devoir être étudié afin, par exemple, que les dotations de solidarité rurale et urbaine parviennent davantage à soutenir les territoires au profit desquels elles ont été instituées.

Enfin, il faudra parvenir à mieux articuler entre eux les différents dispositifs de péréquation horizontale et verticale dont les effets se cumulent et parfois se contredisent.

Comme vous le constatez, nos travaux ont vocation à se poursuivre et à s'amplifier notamment dans la perspective du projet de loi de finances pour 2021 qui sera l'occasion de proposer des dispositifs de neutralisation des effets de la réforme de la taxe d'habitation et, sans doute, des premières pistes d'amélioration pour l'avenir du fonctionnement des dispositifs de péréquation, sachant que nous avons encore un an pour mener ces opérations.

M. Arnaud Bazin. - Merci à nos rapporteurs de s'être penchés sur ce sujet important aux conséquences redoutables. J'aurais pour ma part deux remarques.

Premièrement, vous avez souligné l'importance du nombre de communes concernées par des transferts à venir. Les communes qui perdront le plus sont celles dont les bases de taxe d'habitation sont les plus faibles, dont la population est plus défavorisée, et qui subissent par conséquent des charges plus importantes. Il y a donc un sujet d'égalité, avec la mise en difficulté de communes ayant déjà fait des efforts importants.

Ma seconde remarque concerne les indicateurs. Vous avez noté qu'il y a plus d'indicateurs de charges que de ressources, et qu'une meilleure définition de ces indicateurs est nécessaire, ce que je partage. Se pose cependant la question du poids relatif des différents indicateurs : selon le résultat recherché, on peut, à partir des mêmes indicateurs, obtenir ainsi des résultats très différents. Les résultats du premier fonds de solidarité entre départements m'avaient particulièrement interpellé en Île-de-France : un indicateur avait été élevé au carré, au détriment des autres.

M. Philippe Dallier. – Je trouve nos rapporteurs plus alarmistes à l'oral que dans leurs écrits. Je partage pour ma part cette inquiétude. Le document des rapporteurs précise qu'un territoire riche d'un point de vue foncier est « le plus souvent » peuplé d'habitants disposant d'un revenu important. Tout est dans ce « plus souvent »... Il y a toujours des communes qui à la marge risquent d'être durement affectées.

Par ailleurs, que signifie concrètement le fait d'appliquer des coefficients correcteurs ? Les effets cliqués sont à craindre en matière de péréquation, car la situation des communes évolue.

Je lis également que vous proposez à nouveau de réduire le nombre de communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU). Cela a déjà été fait : la DSU avait été cristallisée sur le bas de tableau, avec une concentration des augmentations sur la DSU-cible. Une sortie abrupte de la liste des éligibles aurait des conséquences importantes sur les communes concernées. Nous essayons de trouver à mettre des emplâtres sur une jambe de bois, mais cela ne règle pas le problème.

J'ai cependant bien conscience que le sujet est très compliqué. J'en entends parler depuis de nombreuses années, sans que nous parvenions à obtenir des résultats. Nous avons maintenant un an devant nous pour trouver une solution satisfaisante. Je crains que, ne sachant comment faire pour résoudre le problème, nous collions des rustines, avec des conséquences qui peuvent pénaliser des communes déjà fragiles.

Mme Sylvie Vermeillet. – Je partage ce qui a été dit par Philippe Dallier. J'ai déjà entendu Charles Guené soumettre l'idée d'une dotation générale de fonctionnement (DGF) de base, qui ne pourrait être inférieure à un certain montant. J'y serais favorable : il est indécent de notifier à des communes une DGF négative comme c'est parfois le cas. L'attribution actuelle de la DGF est préjudiciable à la bonne gestion communale, qui nécessite une stabilité des ressources.

M. Michel Canévet. – Merci aux rapporteurs d'avoir abordé ce sujet important : il s'agit de l'avenir des ressources de nos collectivités suite à la réforme de la fiscalité locale, pour lesquelles nous pouvons être inquiets. Je me souviens que la fusion des intercommunalités avait par exemple eu des effets pervers sur les dotations de certains territoires. Nous devons aujourd'hui être attentifs à l'évolution des bases de taxes foncières, qui pourraient accroître les disparités entre collectivités.

Je relève également que les collectivités touristiques disposeront d'un avantage dans la mesure où elles conserveront des recettes de taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

Les collectivités ne peuvent vivre indéfiniment des dotations de l'État. Nous devons trouver des leviers fiscaux pour les intercommunalités, les départements et les régions, afin de responsabiliser les élus, qui ne doivent pas devenir les répartiteurs des dotations de l'État.

Enfin, les rapporteurs peuvent-ils nous confirmer que les EPCI disposant d'une part de taxe foncière pourront bien continuer d'activer ce levier fiscal ?

M. Éric Bocquet. – Merci à nos rapporteurs. Les chiffres qui figurent dans votre document relatif à l'impact de la réforme de la fiscalité locale sur la péréquation avaient-ils été anticipés, ou les avez-vous découverts avec effarement lors de vos travaux ? On constate en effet d'importants transferts en faveur des métropoles et des écarts significatifs dans l'évolution des potentiels fiscaux des départements, allant de -43 % à + 39 %. Connaissez-vous le département le plus pénalisé et le département le moins pénalisé ? Disposez-vous d'une typologie des départements affectés par la réforme ? Cela semble être une bombe à retardement...

M. Thierry Carcenac. – Je m'associe aux remarques qui ont été faites et aux félicitations données aux rapporteurs. Nous avons vu petit à petit disparaître les ressources

traditionnelles des collectivités territoriales. On entend que le Gouvernement, dans sa volonté de suppression des impôts de production, envisagerait désormais une réforme de la CVAE...

Je remarque par ailleurs que le système de péréquation se fait aujourd’hui à enveloppe fermée. Cela a des effets amplificateurs, puisque la croissance de la péréquation s'est accompagnée de réduction des dotations forfaitaires, ce qui peut avoir *in fine* pour effet d'empirer la situation de certaines collectivités. On constate aujourd’hui que les départements les plus pauvres (Gers, Aude, Tarn, Guyane...) vont subir une hausse de leur potentiel fiscal, ce qui paraît aberrant. Le problème de la désuétude de valeurs locatives déterminées dans les années 1970 continue de se poser car celles-ci demeurent la base de la taxe foncière. Il y a donc des raisons d'être inquiet.

Comme l'a relevé Arnaud Bazin, le poids et la composition des indicateurs peuvent être très différents selon les dispositifs, conduisant à des situations ingérables.

Le recours à la TVA affectée aux collectivités territoriales a en outre montré ses limites. Contrairement à ce qui était annoncé, la crise a démontré que le produit de cet impôt pouvait baisser fortement. En outre, l'affectation de la TVA aux régions, aux départements mais également à la sécurité sociale nous conduit mécaniquement à nous demander quelles pourront être les ressources de l'État, dans un contexte où les recettes de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu vont également baisser.

M. Marc Laménie. – Merci à nos deux rapporteurs d'avoir abordé ce sujet complexe et d'actualité. Les nouveaux élus issus des élections vont être amenés à découvrir l'élaboration des budgets locaux. Est-on en mesure d'évaluer les masses financières que représentent respectivement la péréquation horizontale et la péréquation verticale, ainsi que leur évolution ?

M. Patrice Joly. – Je m'associe aux félicitations qui ont été décernées à nos rapporteurs spéciaux pour leur connaissance du sujet. Un premier constat, que j'aborde avec beaucoup de précautions : la dernière répartition de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR) – et je ne veux pas mettre en concurrence les territoires – montre que ces attributions vont du simple au double. Deuxième élément, en matière de péréquation horizontale cette fois-ci, et notamment de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) : je constate la faiblesse de cette péréquation. Les territoires les moins riches sont parfois proches du prélèvement quand ils disposent de quelques mutations supplémentaires sur une année mais que les bases initiales étaient faibles. Cette augmentation des mutations se traduit en effet dès lors par une forte hausse en pourcentage, alors qu'elles représentent peu en valeur absolue. Cela témoigne du fait que les critères de péréquation ne sont pas adaptés à la réalité du terrain et de la richesse des territoires. Dernier point : les plafonnements de dotations sont assez incompréhensibles. Une intercommunalité pauvre peut prétendre à des augmentations de dotations liées aux critères qui s'appliquent mais ces augmentations sont plafonnées. S'agissant des critères de répartition, j'ai toujours été étonné par ces notions de potentiel financier et fiscal, dans la mesure où la capacité fiscale d'un territoire c'est la capacité contributive de ses habitants. Il y a, à mon avis, deux critères qui l'illustrent : le revenu et le patrimoine. On en est aujourd'hui arrivés à une situation illisible. Il va falloir revoir les critères de péréquation, dans une logique d'acceptabilité de ceux-ci par les élus et par la population. On peut donc être très inquiets des conséquences de la réforme de la taxe d'habitation sur la péréquation. Elle soulève aussi la question de l'autonomie fiscale.

M. Vincent Segouin. – je m’interroge sur l’avenir des territoires. Comment sera-t-il possible de faire des budgets avec des fonds de péréquation qui sont variables d’une année sur l’autre, avec des coefficients incompréhensibles et assez opaques ?

M. Yannick Botrel. – Je salue à mon tour le travail de nos collègues qui réintroduisent un débat que je crois avoir suivi ici-même à plusieurs occasions dans le passé. Dans le cadre de l’évolution de l’intercommunalité, certains départements ont fait le choix de grandes intercommunalités sans mesurer toujours les conséquences que cela allait avoir. J’ai en tête un exemple précis : il a fallu recalculer le potentiel fiscal de ces intercommunalités ; or cela s’est traduit pour les unes par une hausse, pour les autres par une baisse. On a même assisté à ce résultat paradoxal que facialement, ce potentiel fiscal ayant augmenté pour certaines, les dotations ont diminué. Ce mécanisme a joué sur la DGF, et sur la DSR en particulier. On voit bien que l’on est dans une mécanique extrêmement complexe : en jouant sur un seul critère, alors qu’ils sont innombrables, on atteint des résultats très différents, pour ne pas dire divergents. Cela m’amène à dire que sans simulations, il est toujours difficile de se prononcer sur des sujets tels que ceux que l’on évoque aujourd’hui. Nous nous inscrivons aussi dans un sujet beaucoup plus global : comment garantir aux collectivités des ressources tout en prenant en compte l’évolution générale du budget de l’État. Enfin, deux autres choses : nous avons abordé ici-même la question de la taxe d’habitation l’année dernière ; de même, nous avons réfléchi à l’augmentation de l’enveloppe du FPIC. À chaque fois, il y a eu des oppositions : il y a en effet toujours des gagnants et des perdants. Il est en tout cas nécessaire pour les collectivités d’avoir quelques garanties sur la pérennité de leurs ressources.

Mme Christine Lavarde. – pour compléter la question de Marc Lamétrie, qui a évoqué les grands mouvements de péréquation, j’aimerais savoir si des études ont été faites au sein du comité des finances locales ou de notre commission pour mesurer l’impact de la réforme de la taxe d’habitation sur le fonds de soutien à la région Ile-de-France (FSRIF), car il a une incidence directe sur les critères de répartition du FPIC.

M. Charles Guené. – On pourrait rester la journée sur cette question. Je voudrais d’abord avoir un propos préalable. Il ne faut pas avoir d’inquiétude particulière sur l’application des indicateurs de péréquation tels qu’ils ressortent de la réforme de la taxe d’habitation, parce qu’ils ne seront pas appliqués tels quels mais feront l’objet d’une neutralisation. La question est en revanche celle des modalités de la neutralisation et du calendrier de celle-ci : doit-elle être pérenne ? C’est donc la problématique d’une réforme globale derrière. Or celle-ci est un sujet en soi, parce que lorsque que l’on se penche sur la fiscalité locale, on compare toujours les résultats de la réforme aux ressources historiques, considérées comme le Graal. Or, tant que l’on fera ça, on ne pourra jamais faire de réforme. La référence à la ressource historique est absurde, or tous les critères et indicateurs mis en œuvre visent à s’en rapprocher le plus possible.

L’une des problématiques que soulève la réforme de la fiscalité locale c’est que dans le cas des EPCI et des départements elle conduit à remplacer une ressource potentielle par une ressource réelle. La notion de potentiel ne peut plus vraiment s’appliquer.

Pour répondre à notre collègue Arnaud Bazin, je précise que, s’agissant des communes, les variations les plus importantes du potentiel fiscal s’observent en raison de l’écart entre le montant des bases brutes et des bases nettes de taxe d’habitation. En effet, le potentiel fiscal est aujourd’hui calculé en référence aux bases brutes tandis que la compensation prévue dans le cadre de la réforme sera déterminée en fonction du produit de taxe d’habitation, c’est-à-dire en fonction des bases nettes.

Thierry Carcenac a évoqué la réforme des valeurs locatives cadastrales. La difficulté c'est que cette réforme n'interviendra pas avant 2026. Dès lors, il me semble important de neutraliser les effets de la réforme de la taxe d'habitation avant d'envisager une réforme plus vaste de la péréquation. Toutefois, nous pensons possible de travailler sur certains dispositifs spécifiques comme le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales par exemple. Le FPIC nous semble aujourd'hui, d'ailleurs, être le dispositif le moins affecté par la réforme de la taxe d'habitation.

La problématique du poids des indicateurs est réelle comme nous avons pu le constater dans le cas du dispositif des zones de revitalisation rurale. Certains indicateurs peuvent varier de façon extrêmement importante d'un territoire à l'autre alors que, pour d'autres, les écarts sont epsilonnesques. En outre, comme je l'ai indiqué, on a sans doute tendance à jouer sur le poids de ces indicateurs pour parvenir à contrarier les effets des dispositifs de péréquation afin de garantir des ressources historiques aux collectivités territoriales.

Notre collègue Sylvie Vermeillet s'est déclarée favorable à garantir un montant minimal de dotation globale de fonctionnement (DGF). À mon sens, il faut faire attention. Je crois qu'il faut éviter de s'intéresser aux ressources des collectivités territoriales de façon isolée mais privilégier, plutôt, une approche globale.

M. Claude Raynal. – Je suis d'accord avec Charles Guené lorsqu'il indique que la notion de potentiel fiscal ou financier est remise en cause par la prise en compte croissante de recettes réelles sur lesquelles les collectivités territoriales ne sont pas en mesure d'intervenir.

J'ai longtemps considéré qu'il fallait envisager une réforme globale de la péréquation. Toutefois, j'estime que c'est un exercice qui n'est pas véritablement réalisable. Aujourd'hui, l'architecture des dispositifs, comme la DGF, intègre de nombreux cliques ou garanties. Lorsqu'on envisage de réformer globalement ces mécanismes on suscite une grande inquiétude de la part des collectivités territoriales qui peuvent s'attendre à perdre le bénéfice de ces garanties. Je plaide donc davantage pour des approches ciblées.

À mon sens, la première question qui se pose à nous est celle de la neutralisation des effets de la réforme de la taxe d'habitation. Il s'agit de protéger les collectivités territoriales dans cette période particulière.

Je suis d'accord avec Arnaud Bazin lorsqu'il nous rappelle que le coût de cette réforme sera surtout supporté par les territoires les plus pauvres.

S'agissant des sorties que connaissent certaines collectivités territoriales de dispositifs de péréquation dont elles bénéficiaient jusqu'alors, je crois qu'il faut s'efforcer de prévoir des mécanismes de lissage.

Je ne suis pas d'accord avec notre collègue Sylvie Vermeillet à propos de la DGF négative. Il faut se souvenir que ce dispositif vient du fait que des communes qui ne percevaient pas de DGF ne pouvaient pas contribuer au rétablissement des comptes publics par ce biais alors que, par ailleurs, elles bénéficiaient de ressources appréciables. Dans ce contexte, la DGF négative était un prélèvement qui permettait d'organiser cette participation à l'effort collectif. C'est pour cette raison, comme l'indiquait Charles Guené, qu'il faut prendre en compte l'ensemble des ressources et non des ressources ciblées.

Pour répondre à notre collègue Michel Canévet, je confirme que la tendance est une répartition croissante de produits d'impôts nationaux au profit des collectivités territoriales. Le phénomène ira même en s'aggravant si l'on tient compte des propos du ministre de l'économie concernant une éventuelle réforme des impôts de production dont la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçue par les régions, les départements et les EPCI fait partie.

À mon sens on se dirige vers un système « à l'allemande » par lequel l'État verserait une dotation aux collectivités territoriales sans qu'il n'existe, véritablement, de ressources fiscales au plan local. Avec la suppression de la taxe d'habitation et celle, peut-être à venir, de la CVAE, il ne reste, finalement que le foncier bâti ce qui est bien peu et laisse peu de marges.

Je souhaite d'ailleurs dire ici que l'intervention du ministre de l'économie Bruno Le Maire à propos de la réforme des impôts de production m'a semblé violente. Il indique qu'il ne souhaite pas réformer la C3S mais la CVAE alors qu'il s'agit d'une ressource des collectivités territoriales. Il faudra réagir.

Pour répondre à notre collègue Marc Laménie s'agissant des masses financières, la péréquation représente 12 milliards d'euros dont 66 % au titre de son volet vertical. J'appelle, toutefois, à une certaine prudence dans l'appréhension de cette distinction entre péréquation horizontale et verticale. Dès lors que l'on raisonne au sein d'une enveloppe normée, certaines variations des montants mobilisés au titre de la péréquation verticale sont, en réalité, financées par la diminution des montants prévus au titre d'autres dispositifs. Dans une certaine mesure on pourrait parler de péréquation diagonale.

S'agissant de l'impact de la réforme de la taxe d'habitation sur les potentiels fiscaux des départements, sans correction on constaterait que les départements qui avaient un taux de taxe foncière plus faible que la moyenne verraient leur potentiel fiscal diminuer. En d'autres termes, les départements « aisés » pourraient bénéficier d'une augmentation des versements de péréquation effectués à leur profit ce qui est contre-intuitif.

M. Charles Guené. – Effectivement c'est une inversion contre-intuitive. Cela plaide pour une neutralisation ou pour une évolution du mode de calcul du potentiel fiscal des départements, ce qui est d'ailleurs une piste actuellement à l'étude.

Michel Canévet nous a demandé s'il sera toujours possible de verser des contributions fiscalisées aux syndicats de communes. Cela sera toujours possible mais reposera sur une assiette plus resserrée.

M. Claude Raynal. – Je souhaite répondre à l'interrogation soulevée par notre collègue Philippe Dallier concernant le potentiel fiscal. Ce que nous avons indiqué c'est que les impacts de la réforme sur le potentiel fiscal doivent être corrigés mais ne sont pas dramatiques au point d'imposer de revoir entièrement cet indicateur.

En effet, nous faisons le constat que cet indicateur parvient en moyenne à capter une certaine réalité de la richesse d'un territoire. Nous observons, ainsi, une corrélation entre la richesse foncière d'un territoire – mesurée par le potentiel fiscal par habitant – et la richesse de ses habitants – mesurée par le revenu fiscal de référence par habitant.

Bien sûr il s'agit d'une moyenne et c'est la limite de cette observation. Il existe évidemment des territoires qui ne vérifient pas ce constat.

M. Charles Guené. – Je souhaite ajouter que je crois que toute réforme à venir devra nous amener à apprécier la richesse et les charges au niveau intercommunal.

M. Vincent Éblé, président. – Merci à nos rapporteurs spéciaux pour leur communication, la synthèse de leurs travaux qui vous a été distribuée fera l'objet d'une publication.

Contrôle budgétaire – Lutte contre les violences faites aux femmes – Communication

M. Vincent Éblé, président. – Nous entendons maintenant une communication des rapporteurs spéciaux de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances ».

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. - Avant d'évoquer devant vous les conclusions de notre contrôle, nous souhaitons remercier nos collègues de la délégation aux droits des femmes et leurs équipes pour leur expertise et nous féliciter de nos échanges fructueux. Par ailleurs, nous souhaitons remercier toutes les personnes auditionnées, notamment les associations et le service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE), qui ont contribué à ce contrôle, y compris pendant la période difficile et chargée pour eux de confinement.

Dans le cadre du large périmètre de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances », nous avons donc décidé de conduire des travaux de contrôle sur le sujet du financement de la politique de lutte contre les violences faites aux femmes. Nous avons fait ce choix après avoir, lors du dernier projet de loi de finances, pointé le tour de « passe-passe » du Gouvernement s'agissant du financement de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes.

Pour mémoire, alors que la ministre Marlène Schiappa annonçait l'ouverture d'un milliard d'euros pour cette politique publique, une lecture attentive du document de politique transversale nous avait conduits à relever qu'on était loin du compte. Ce montant de 1,116 milliard d'euros correspondait, en réalité, non pas à des crédits de paiement, mais à des autorisations d'engagement et était constitué aux trois quarts de fonds destinés aux programmes d'aide publique au développement.

Nous avons donc souhaité aller plus loin sur ce sujet, en nous intéressant plus particulièrement aux crédits prévus pour la lutte contre les violences faites aux femmes, et notamment contre les violences conjugales.

Un Grenelle de lutte contre les violences conjugales s'est en effet tenu en fin d'année 2019 regroupant toutes les parties prenantes, au niveau national et local. Il a conduit à la présentation, par le Gouvernement, de quarante mesures visant à prévenir les violences, mieux accompagner les victimes et les enfants ainsi qu'à développer le suivi des auteurs. Par ailleurs, des dispositifs législatifs sont venus s'ajouter récemment, visant notamment à traduire ce Grenelle dans la loi.

Dans le document de clôture du Grenelle, le Gouvernement affirmait mettre en œuvre « des moyens à la hauteur des enjeux » mentionnant une enveloppe de 360 millions d'euros pour 2020. Mais qu'en est-il vraiment ? L'objectif du présent contrôle était de comprendre la réalité des chiffres derrière des annonces gouvernementales. Plus largement, nous avons tenté, dans ce rapport, d'identifier les crédits mobilisés pour cette politique publique et d'examiner son pilotage institutionnel.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. - Érigée comme grande cause du quinquennat, cette politique publique n'est pourtant pas nouvelle, mais elle a fait l'objet d'une prise de conscience progressive, sur le plan politique et de l'opinion publique.

Le constat est glaçant : 121 femmes tuées et 213 000 victimes de violences physiques et sexuelles en 2018, selon la lettre de l'observatoire national des violences faites aux femmes. Les conséquences sont dramatiques sur l'entourage familial, et notamment les enfants, avec toutefois moins d'une victime sur 5 déclarant avoir déposé plainte et plus de la moitié des victimes n'ayant fait aucune démarche auprès de professionnels ou d'associations.

Nous avons découvert, lors de ce contrôle, le phénomène d'emprise, dont souffrent les femmes victimes, qui est au cœur d'un « cycle » identifié de violence correspondant à un processus de dégradation des relations dans un couple.

Cette question des violences a fait l'objet d'une prise de conscience progressive, dont une étape a été franchie avec le mouvement « *me too* », l'activité des associations l'attestant, comme nous l'évoquerons plus tard. Érigée en grande cause du quinquennat, le Gouvernement a souvent la tentation de s'approprier des mesures pourtant déjà existantes. Bien que nous reconnaissions ses efforts en la matière, il convient de souligner que cette politique publique n'est pas nouvelle. Pour preuve, les commissions départementales contre les violences faites aux femmes datent de 1989 ...mises en place par une ministre bien connue de notre commission, Mme Michèle André, alors secrétaire d'État aux droits des femmes.

La politique d'égalité entre les femmes et les hommes, et notamment celle de lutte contre les violences faites aux femmes, est budgétairement inscrite sur le programme 137 de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances ». On observe ainsi, depuis 2010, une relative augmentation de ces crédits qui masque néanmoins des sous-exécutions importantes jusqu'en 2018, et des opérations discrètes de redéploiements internes, permettant de dégager des crédits, dont la communication gouvernementale laisse souvent à penser, à tort, qu'il s'agit de crédits nouveaux.

Par ailleurs, depuis le projet de loi de finances pour 2019, ce programme 137 dispose d'une nouvelle maquette budgétaire, ne permettant plus d'identifier clairement les crédits spécifiques à la lutte contre les violences et la prostitution. Une opération de simplification pour le Gouvernement qui a conduit à obscurcir l'information du Parlement. Nous le regrettons.

Toutefois, ce programme ne représente qu'une partie du financement de la politique de lutte contre les violences faites aux femmes, qui se caractérise, en effet, par un fort morcellement des crédits, puisqu'à la croisée de plusieurs politiques publiques.

Malheureusement, le document de politique transversale de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes ne permet pas d'identifier de façon satisfaisante ces différentes sources de financement. Il se révèle être un outil insuffisamment fiable et

développé. Nous avons été surpris par les auditions réalisées qui ont révélé le caractère assez « artisanal » de son élaboration. L'absence de méthodologie claire de la part de la direction du budget, le peu de volonté des ministères d'y contribuer conduisent à un document au périmètre instable et très loin d'être exhaustif. L'augmentation des crédits d'une année sur l'autre n'est pas forcément liée à des crédits supplémentaires, mais à des choix méthodologiques de rattachement.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – Dans ce morcellement des crédits difficilement lisibles, nous avons tenté d'identifier les 360 millions d'euros annoncés par le Gouvernement pour financer le Grenelle. À l'analyse et sous toutes réserves méthodologiques, liées à l'indisponibilité de certaines données, il semblerait que la majeure partie de ce montant constitue des crédits déjà existants en 2019.

Cette comparaison, dont vous pouvez voir le tableau récapitulatif dans le document distribué, nous conduit à formuler plusieurs séries d'observations.

D'abord, nous constatons la quasi-absence de mesures nouvelles : les intervenants sociaux en commissariat et gendarmeries, les psychologues, ou encore les correspondants locaux de lutte contre les violences intrafamiliales existaient déjà.

Ensuite, il faut relever le peu d'augmentation des crédits entre 2019 et 2020 pour les mesures déjà existantes, voire une diminution des crédits s'agissant des moyens humains de l'administration centrale et déconcentrée.

Enfin, concernant la contribution des programmes « gendarmerie » et « police », la valorisation financière des personnels est quelque peu sujette à caution, d'autant qu'il s'agit de dispositifs comptabilisés dans la politique de lutte contre les violences de façon un peu extensive.

Toutefois, il convient de signaler qu'au-delà de ces 360 millions d'euros identifiés, 4 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts dans le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 et d'autres devraient l'être en 2021 avec des mesures nouvelles, ce que nous saluons.

Afin d'y voir plus clair, nous avons ainsi tenté de dresser un état des lieux des financements. Nous sommes cependant loin du milliard demandé par les associations, même si des efforts financiers ont été réalisés par l'État, comme vous pouvez le voir sur le tableau synthétisant les financements mobilisés dans le cadre d'un parcours type de prise en charge des victimes et des auteurs.

Ce tableau ne tient, cependant, pas compte des financements des collectivités locales, souvent en première ligne, et qui apportent un soutien financier très important à cette politique publique, même si des disparités peuvent exister selon les territoires. Nous avons eu des données de l'Association des départements de France (ADF), de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCASS) et de l'Association des maires de France (AMF) extrêmement intéressantes qui figureront dans le rapport. Les collectivités constituent, par ailleurs, souvent des laboratoires d'expérimentation, comme vous le savez : l'observatoire des violences de Seine-Saint-Denis, présidé par une figure militante, Ernestine Ronai, fut, par exemple, préfigurateur de nombreux dispositifs, comme le Téléphone Grave Danger. Il en est de même pour la communauté urbaine d'Arras, avec la mise en place du premier centre de

prise en charge des auteurs de violence, que le Gouvernement veut généraliser, dans le cadre du Grenelle.

Autre source de financement, cette fois-ci, très peu exploitée : celle en provenance de l'Union européenne. Lors des auditions que nous avons réalisées, les associations n'ont fait que très peu de référence à ces financements, qui restent sous-utilisés.

Enfin, nous souhaitions mentionner les aidées privées (dons des particuliers et mécénat) qui restent également une source peu développée, même si cela commence à changer à la faveur de la communication engendrée par le mouvement « *me too* », et en raison de la période de confinement. Une des rares études sur le sujet datant de 2016 indiquait que les actions des fondations en faveur des droits des femmes représentaient un budget de 3 millions d'euros.

Ce faible recours aux dons et au mécénat s'explique par le manque de visibilité de la cause et un personnel non formé à cette recherche de financement dans les associations. Par ailleurs, il est intéressant de noter que le dispositif voté dans le dernier PLF, concernant la hausse du plafond de défiscalisation des dons à hauteur de 75 % n'est que très peu connu par les structures qui sollicitent des dons, et par les particuliers.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Cette question de la générosité publique nous conduit à faire un point sur la période de confinement, qui a marqué un tournant en la matière. Ainsi la Fondation des femmes, à la faveur d'une communication et d'une visibilité du sujet pendant cette période, a réalisé une collecte record : 2,7 millions d'euros dont environ 500 000 euros de dons de particuliers, avec une moyenne d'environ 100 euros par personne.

Ce faible recours aux dons et au mécénat s'explique par le manque de visibilité de la cause et un personnel non formé à cette recherche de financement dans les associations. Par ailleurs, il est intéressant de noter que le dispositif voté dans le dernier PLF, concernant la hausse du plafond de défiscalisation des dons à hauteur de 75 % n'est que très peu connu par les structures qui sollicitent des dons, et par les particuliers.

Parmi ces acteurs, il faut citer le Service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE) tout d'abord, rattaché à la direction générale de la cohésion sociale, composé de 25 ETP dont les moyens humains n'ont pas cessé de diminuer depuis sa création. Malheureusement il ne bénéficie pas d'un poids suffisant pour assurer une forte mobilisation des autres directions ministérielles concernées par la question des violences, et n'est surtout pas outillé pour répondre à toutes les missions croissantes demandées par le ministère. Il en est de même pour le réseau déconcentré qu'il anime.

Ce réseau repose, au niveau régional, sur une directrice régionale, avec une équipe restreinte de deux personnes, rattachée au SGAR et au niveau départemental sur une déléguée, placée au sein des délégations départementales à la cohésion sociale. Seules trois déléguées sont directement rattachées au préfet. Ces effectifs très minces – qui connaissent des vacances régulières - sont indéniablement un facteur de fragilisation de cette politique. Ces déléguées se trouvent souvent au cœur d'« injonctions contradictoires », les demandes du ministère sur ces sujets d'égalité et des violences sont croissantes et leurs moyens désuets.

C'est le cas pour le SDFE déjà cité, mais également pour la mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), créée en 2012. Pour remplir ces missions, elle dispose d'un

effectif réduit : cinq agents mis à disposition et un budget de fonctionnement de 20 000 euros par an. Nous avons été étonnés d'entendre comment étaient réalisés les outils de formation, sans équipements ou logiciels informatiques adéquats. Là encore, cette politique repose sur l'engagement de personnalités, comme sa secrétaire générale.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – À côté de ces acteurs étatiques, se trouvent les associations, qui sont les véritables « bras armés » de cette politique. Souvent des petites structures, elles jouent un rôle essentiel dans la prévention et la parcours de sortie des femmes victimes de violences, en offrant un service de conseil, d'accès à l'information, de mise à l'abri notamment.

Elles ont néanmoins été fragilisées, par l'afflux de demandes, à la suite du mouvement « *me too* », qui n'a pas été entièrement compensé par des ressources budgétaires correspondantes. L'association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AFVT) a ainsi dû fermer sa permanence téléphonique, l'année dernière, alors qu'elle était la seule association œuvrant sur le champ des violences au travail.

Les associations ont également souffert de la perte de la réserve parlementaire, et surtout d'un manque de visibilité budgétaire. Leur financement repose, pour beaucoup d'entre elles, sur des subventions annuelles, versées parfois tardivement dans l'année.

Cette fragilisation des acteurs et du pilotage conduit à une inégalité d'application des dispositifs sur le territoire, préjudiciable à la prise en charge des femmes victimes de violence.

Comme nous avons pu le voir au fur et à mesure de nos auditions, la bonne mise en œuvre de cette politique dépend des initiatives et de la bonne volonté et coordination des différents acteurs sur les territoires : directrices régionales, déléguées départementales, préfecture, parquet/procureur gendarmerie/police, associations. La réussite de cette politique repose ainsi souvent sur l'engagement de personnalités (procureur, préfet...), qui, quand elles partent peuvent mettre en péril l'exécution de cette politique publique sur les territoires.

Par ailleurs, cette politique publique est souvent « fondue » dans des dispositifs de droit commun. L'exemple du 39.19 est éclairant, cette ligne téléphonique « qui a explosé » durant le confinement repose sur la fédération nationale Solidarité Femmes et des écoutantes formées. Avec le lancement d'un marché public pour sa généralisation 7j-7 et 24h-24, prévue dans le cadre du Grenelle, le risque est grand, selon les associations, que les prestataires ne soient pas spécialisés et formés à la question de la lutte contre les violences faites aux femmes.

Ces constats dressés pour la politique de lutte contre les violences conjugales, se retrouvent pour celle de lutte contre la prostitution, mise en œuvre dans la loi de 2016, qui a institué un parcours de sortie de la prostitution et une allocation financière. La mise en place des comités départementaux et des parcours prévus a été freinée par un pilotage national défaillant, et une mise en œuvre hétérogène sur le territoire reposant sur des volontés individuelles.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Au vu des observations que nous avons pu faire, nos recommandations s'articulent autour de deux axes, afin de traduire concrètement cette priorité politique qu'est la lutte contre les violences conjugales, sur le plan budgétaire et institutionnel.

Premier axe, rendre les financements plus lisibles et à la hauteur des enjeux.

Cela passe d'abord par une meilleure transparence budgétaire, gage d'une meilleure visibilité de la politique publique et d'une bonne information du Parlement. Cela pourrait passer *a minima*, par la refonte du programme 137, voire l'ajout d'actions ou indicateurs sur d'autres programmes pour suivre la mise en œuvre de ces crédits. *A maxima*, la lutte contre les violences étant à la croisée de plusieurs politiques publiques et pour lutter contre ce morcellement des crédits, la création d'un fonds interministériel et pluriannuel sur le modèle du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) pourrait être envisagée.

En tout état de cause, le document de politique transversale doit être revu, en lien avec la direction du budget afin de remédier aux dysfonctionnements identifiés. Il s'agit d'un préalable avant toute généralisation d'un budget intégrant l'égalité, qui semblerait précoce au vu des conclusions de l'expérimentation menée l'année dernière.

Outre une meilleure transparence, les financements doivent être à la hauteur des enjeux et des mesures annoncées.

Un préalable est sans doute d'appréhender la dépense comme un coût évité pour l'avenir. Un chiffre est éclairant : 40 à 60 % d'enfants délinquants sont des enfants qui ont vécu des violences conjugales, selon le juge Édouard Durand.

Il nous semble ainsi nécessaire d'octroyer aux associations un niveau de financement public leur permettant de répondre à leurs missions tout en encourageant les co-financements multi-acteurs publics et privés. Simplifier les réponses aux appels à projet et la généralisation des conventions pluriannuelles font partie de nos recommandations, dont le détail sera explicité dans le rapport.

Le développement des financements privés doit également être une piste à explorer. L'enjeu est de rendre attractive la donation en faveur de cette politique de lutte contre les violences, comme cela a déjà été amorcé. Les associations doivent rendre visibles leurs actions et les pouvoirs publics doivent les accompagner dans leur modernisation, pour encourager les partenariats avec des fondations.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. — Notre deuxième axe de recommandation concerne l'architecture institutionnelle de cette politique. Il y a nécessité de sortir des formes actuelles d'organisation conjoncturelle, qui reposent sur des coordinations d'acteurs de bonne volonté pour ancrer cette politique publique dans le dur. Le pilotage institutionnel est un impensé du Grenelle, en raison probablement des groupes de travail thématiques pilotés par les ministères, qui ont empêché cette vision transversale, pourtant nécessaire.

Cette refonte de l'architecture institutionnelle, doit d'abord passer, au niveau central, par un renforcement du pilotage interministériel et du suivi de cette politique.

Les moyens et le positionnement du SDFE et de la MIPROF doivent être revus en dotant cette politique publique d'une vraie administration centrale et interministérielle. Un de ces deux services pourrait prendre le titre de délégation interministérielle à la lutte contre les violences faites aux femmes, rattachée directement au Premier ministre.

Par ailleurs, le suivi de cette politique et du Grenelle, en particulier, doit être renforcé. Le suivi du Grenelle nécessiterait la mise en place d'un comité interministériel réunissant tous les ministres concernés, doublé d'un comité réunissant toutes les parties prenantes (y compris les associations et élus locaux), en pérennisant et institutionnalisant, par exemple, les groupes de travail du Grenelle.

Le Parlement et notamment le Sénat a un rôle clé à jouer dans le suivi et l'évaluation de cette politique publique. À cet égard, à l'image de ce travail de contrôle, il nous semble que les synergies entre les commissions et délégation du Sénat doivent être encouragées.

Au niveau local, la refonte de l'architecture institutionnelle doit passer par un renforcement de la coordination des acteurs et du pilotage départemental.

Il faut que les bonnes pratiques d'un territoire dues aux initiatives d'un réseau d'acteurs deviennent pérennes et puissent se retrouver sur tout le territoire. Le guide des bonnes pratiques géré par la MIPROF doit être enrichi.

Le pilotage départemental doit ainsi être renforcé et homogénéisé sur le territoire, en veillant à la mise en œuvre de la déclinaison locale de cette politique publique et notamment du Grenelle sur tout le territoire. Cette exécution locale peut passer par des outils déjà existants ou par la ré-instauracion d'une commission départementale de lutte contre les violences et de la prostitution. Le but est d'avoir, sur chaque territoire, une structure dédiée aux violences faites aux femmes et identifiée par les acteurs, qui institutionnalise ce travail partenarial entre forces de sécurité, de justice, de santé, associations... et qui se réunisse régulièrement.

L'important est de « laisser faire ce qui se fait sur les territoires, des choses formidables s'y passent », comme a pu nous dire la secrétaire générale de la MIPROF, mais nous y ajouterions, tout en veillant à ce que l'État ne se désengage pas de cette politique publique essentielle.

M. Jean-François Rapin. – Je souhaitais revenir sur deux points. J'ai été un peu surpris dans le tableau de répartition des crédits du document de synthèse, de voir qu'il n'y avait pas de montant chiffré pour la contribution de l'Éducation nationale, qui est à mon sens essentielle dans cette lutte contre les violences faites aux femmes et les violences familiales en général. Je reste convaincu, peut-être en raison de ma profession, que le rôle de l'éducation est indispensable dans la prévention de ces violences. Vous avez d'ailleurs souligné qu'une forte proportion des jeunes délinquants sont des enfants ayant vécu des violences conjugales. Il serait donc essentiel de savoir, quelle part est donnée, dans la politique du Gouvernement, à l'Éducation nationale pour l'information et la prévention sur ces questions de violences faites aux femmes.

Le deuxième point, que je souhaitais évoquer, concerne les difficultés liées à la disparition de la réserve parlementaire, notamment pour le secteur associatif. À l'époque de sa suppression, avait été annoncée une augmentation des crédits d'investissement dans les départements mais aussi la création du fonds départemental d'aide à la vie associative (FDVA). J'aimerais savoir si la suppression des crédits issus de la réserve parlementaire, qui contribuaient au financement des différentes associations sur tout le territoire, sont aujourd'hui compensées par le FDVA.

M. Marc Laménie. – Merci aux deux rapporteurs pour ce travail de fond qui révèle aussi un volet humain important et un sujet malheureusement d'actualité. Le confinement a accru les risques de violences, comme je peux en témoigner en tant que membre de la délégation au droit des femmes.

J'ai également remarqué qu'il existe des décalages entre les mesures annoncées et la réalité du terrain. Pendant la période de confinement, des réunions étaient animées par les préfets, auxquelles nous étions conviés, mais nous n'avions malheureusement que peu d'informations. Sur le volet financier, cette politique de lutte contre les violences faites aux femmes est certes financée par le programme 137, qui dispose d'assez peu de moyens financiers, mais également par plusieurs autres ministères. Comme l'a rappelé Jean-François Rapin le premier budget sur ce sujet est celui de l'Éducation nationale. Il faut également noter le rôle essentiel des associations, comme nos deux rapporteurs l'ont indiqué. Mais j'aimerais aussi aborder la question de l'implication de nos collectivités territoriales, les communes et intercommunalités en particulier mais aussi les départements qui assument une mission sociale et déploient ainsi des moyens humains sur le terrain. Une meilleure organisation sur les territoires de cette politique est-elle possible ? En discutant avec les forces de l'ordre et les pompiers qui interviennent, mais aussi la justice, on est largement dans le flou... Comment renforcer le rôle des délégués aux droits des femmes sur le terrain ?

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – Concernant l'observation de Jean-François Rapin sur le chiffrage des crédits de l'Éducation nationale, nous regrettons de ne pas avoir eu communication de montants plus précis. Cependant, le Gouvernement n'hésite pas à faire figurer, dans le document de politique transversale, des montants très importants au titre des heures d'enseignement des professeurs d'histoire-géographie qui interviennent sur la question de l'égalité entre les femmes et les hommes à différents moments du cursus des élèves. Nous avions ainsi démontré, à l'occasion du projet de loi de finances pour 2020, qu'en retranchant ces montants et ceux versés au titre de l'aide aux pays en développement au milliard d'euros annoncé par le Gouvernement, il restait moins du quart de la somme annoncée. Et parmi ce faible montant restant, l'essentiel des crédits concernait l'hébergement, alors que le programme 137 ne représentait qu'environ 30 millions d'euros.

Concernant la réserve parlementaire, nous ne disposons pas de l'ensemble des données permettant de vérifier si le FDVA a compensé les crédits versés au titre de cette réserve. Toutefois, nous mettons en évidence dans le rapport que, d'une manière globale, les montants anciennement consacrés par les parlementaires aux associations ne sont pas intégralement compensés par ce nouveau fonds. De plus, les mécanismes d'appels à projet, sur lesquels repose le FDVA, rendent plus complexe le recours à ce type de financement pour les associations.

S'agissant de la question de l'implication des collectivités territoriales dans cette politique de lutte contre les violences faites aux femmes, évoquée par Marc Laménie, les informations précises dont nous disposons figureront dans le rapport.

Enfin, concernant la question de l'architecture institutionnelle de cette politique, qui constitue un axe important de nos propositions, il est évident qu'un pilotage plus affirmé et une déclinaison efficace dans chaque département sont essentiels pour que ces politiques ne soient plus dépendantes de la volonté d'un procureur, d'un Président de tribunal de grande instance, d'un préfet ou d'un autre acteur. Le pilotage de cette politique publique doit être solidifié et conforté.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – J'aimerais évoquer quelques éléments pour compléter les propos de mon collègue Arnaud Bazin : concernant le financement issu de la réserve parlementaire, je remarque qu'il était essentiel aux associations, et que ce sujet revient chaque fois qu'on s'intéresse au fonctionnement des associations, comme cela fut le cas, lors notre travail de contrôle sur l'aide alimentaire aux plus démunis, dont la distribution reposait essentiellement sur des associations. Cette réserve, critiquée, servait pourtant à irriguer le tissu associatif, dont on connaît l'importance sur de nombreuses thématiques, et permettait de donner quelques moyens, essentiels à de nombreuses petites structures. S'agissant de la question des violences faites aux femmes, le confinement n'a pas été un révélateur mais un amplificateur. Un chiffre doit être cité, qui figure dans le rapport : il y a eu autant d'appels au 39.19 en deux mois, en avril et mai 2020, que sur toute l'année 2019.

Concernant le point évoqué, par Marc Laménie, il y a effectivement un nombre d'acteurs multiples qui réalisent un travail avec beaucoup d'engagement, mais le pilotage national tout comme les moyens financiers doivent être renforcés. J'ai, en effet, eu l'occasion de rencontrer la déléguée départementale aux droits des femmes du Nord, qui ne dispose que d'un employé à mi-temps et d'une stagiaire pour mener à bien ses missions, dans un département de 2,5 millions d'habitants.

La commission autorise la publication de la communication des rapporteurs spéciaux sous la forme d'un rapport d'information.

Contrôle budgétaire – Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA) - Communication

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – Mon rapport porte cette année sur un opérateur peu connu du grand public : l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), établissement public de recherche fondamentale dans le domaine aérospatial. Bien qu'il soit placé sous la tutelle du ministère des armées depuis sa création en 1946, l'ONERA a une vocation duale. L'ensemble des grands programmes aéronautiques civils et militaires français comprennent de nombreux apports de l'ONERA. Son rôle est également majeur dans le domaine des missiles tactiques et stratégiques, de la dissuasion nucléaire, des drones, des lanceurs ou encore des satellites.

J'ai souhaité vous soumettre ce rapport pour trois raisons. En premier lieu, en 2015, la Cour des comptes avait pointé un ensemble de dysfonctionnements majeurs de l'Office. Ensuite, l'ONERA est régulièrement évoqué par nos collègues lors de l'examen du projet de loi de finances pour demander le rassemblement de ses sites franciliens ou s'inquiéter des difficultés de fidélisation des personnels. Enfin, nos capacités nationales d'innovation dans le domaine aérospatial ont une importance stratégique, surtout dans le contexte actuel de conception du système de combat aérien du futur (SCAF) et je souhaitais approfondir ce point.

Sur le premier point je vous renvoie à mon rapport pour noter que les nombreux dysfonctionnements liés au fonctionnement du conseil d'administration, aux instances dirigeantes, aux procédures ou à la tutelle sont très largement réglés.

Sur le plan immobilier, si l'on peut regretter que les choses n'aillett pas aussi vite que souhaitées nous sommes rentrés dans une logique de rationalisation avec un

regroupement des trois sites franciliens d'ici à 2024 sur le site de Palaiseau permettant de libérer ceux de Meudon et de Châtillon.

L'ONERA dispose également du plus grand parc de souffleries d'Europe, dont la valeur théorique à la reconstruction est d'1,5 milliard d'euros, et qui constituent un atout industriel majeur. On a connu des difficultés à Modane, et aujourd'hui les investissements ont été faits. À cet égard, un prêt de 47 millions d'euros sur 6 ans a été octroyé par la banque européenne d'investissement (BEI) en 2019 afin d'assurer leur pérennité et leur remise à niveau. Cet effort s'est traduit par une hausse de la part de marché de ces souffleries, ce qui constitue incontestablement une évolution positive.

Malgré ces évolutions récentes et son potentiel important, l'ONERA reste gêné dans son développement par la rigidité de certaines règles de gestion, et surtout par le manque de visibilité offerte par les pouvoirs publics sur sa participation à des projets stratégiques.

Avec 1 916 employés au 31 décembre 2019 l'activité de l'ONERA repose pour moitié sur des contrats réalisés à titre onéreux pour des clients privés ou publics financés par la DGA au titre d'une subvention pour charge de service public afin de réaliser des recherches amont. L'augmentation des ressources contractuelles constitue un des principaux objectifs que l'État a fixé à l'ONERA (par le biais du contrat d'objectifs et de performance 2017-2021). Celles-ci ont augmenté ces dernières années, mais restent toujours inférieures aux objectifs.

Sans doute parce que les règles de gestion des effectifs ne sont pas adaptées. Bercy ne peut pas à la fois demander à l'ONERA d'accroître ses recettes propres et en même temps lui interdire d'augmenter ses effectifs afin de faire appel à des chercheurs correspondant aux profils susceptibles de pouvoir répondre à une demande des entreprises.

L'ONERA est en outre confronté à des difficultés de fidélisation de ses personnels. La comparaison des rémunérations entre l'ONERA et les employeurs du même domaine, tant publics que privés, met en évidence un écart réel en défaveur de l'ONERA, de l'ordre de 300 euros par mois. Afin de permettre à l'ONERA de lancer la négociation salariale nécessaire, une hausse de la subvention pour charges de service public (SCSP) par rapport au contrat d'objectifs et de performance (COP) a été décidée pour la porter de 105 à 110 millions d'euros dès 2020. Les effets de la crise économique actuelle sur le vivier d'emploi de l'ONERA et l'évolution de la concurrence avec les autres employeurs du secteur apparaissent aujourd'hui difficiles à anticiper. Il convient toutefois de maintenir les efforts de fidélisation prévus, afin de parvenir à une consolidation des effectifs.

Après avoir évoqué les menaces « internes », il est important de revenir sur les menaces d'ordre « externe » auxquelles est confronté l'office.

La plus importante est celle de la concurrence de l'homologue allemand de l'ONERA, dans le contexte particulier du développement par la France et l'Allemagne, rejoints par l'Espagne, du système de combat aérien du futur - le SCAF, à horizon 2040. Si l'ONERA coopère très largement avec son homologue allemand, le DLR (*Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt*), sa montée en puissance est susceptible de constituer une menace pour l'indépendance et la pérennité des savoir-faire français. Le DLR allemand met en œuvre depuis cinq ans une stratégie de développement particulièrement offensive, le budget qu'il dédie à l'aéronautique ayant augmenté de près de 30 % depuis 2015, alors que celui de l'ONERA est resté stable.

Contrairement à l'ONERA, et malgré les efforts budgétaires faits par les pouvoirs publics allemands, le DLR ne maîtrise pas aujourd'hui l'ensemble du spectre de compétences nécessaire à la conception du futur avion de chasse européen, le SCAF. La logique du « juste retour », couplée à la puissance financière du DLR pourrait toutefois nuire à la place que l'ONERA aura dans ce projet et au maintien des compétences françaises dans ce domaine stratégique. Le DLR semble déjà être assuré d'un budget national pour sa contribution au SCAF, via le BDLI (*Bundesverband der Deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie*, équivalent allemand du GIFAS), ce qui n'est pas encore le cas pour l'ONERA. Le risque est réel de voir l'ONERA sacrifié au profit de l'industrie aéronautique française, la part du retour industriel entre la France et l'Allemagne devant être le reflet de la part des financements des deux pays.

Il est clair que la coopération en matière d'industrie de défense avec l'Allemagne constitue une nécessité, pour garantir une puissance financière suffisante permettant la conception de technologies abouties, comme le SCAF. Elle constitue également une nécessité géostratégique, dans un contexte d'affaiblissement de l'OTAN. Le succès du SCAF marquerait, à cet égard, une avancée majeure non seulement pour l'industrie, mais aussi pour la coopération européenne en matière de défense.

Cette coopération ne doit toutefois pas consister à transférer les technologies industrielles stratégiques à l'Allemagne tout en laissant à la France « le soin de faire la guerre ».

L'ONERA constitue le « gardien » d'un ensemble de moyens et de compétences stratégiques nationaux. Si sa participation au SCAF n'était pas suffisante, la perte définitive de savoir-faire pour l'ONERA constituerait un affaiblissement majeur. La durée d'aboutissement de ce projet, de plus 20 ans, conjugué à sa rareté, rendrait irréversible cette perte d'autonomie de la France dans de nombreux domaines (aérodynamique, propulsion, furtivité, etc.).

Il est donc indispensable que le gouvernement français donne à l'ONERA des garanties quant à sa participation au SCAF.

De manière plus générale, la place de l'ONERA dans le cadre du plan de relance est incertaine aujourd'hui, tant dans le domaine militaire que civil. Les commandes de la direction générale de l'armement (DGA) à l'ONERA ont augmenté de 30 % depuis 2018, ce qui constitue une dynamique positive.

En matière d'aviation civile, l'ONERA a traversé une crise structurelle au début des années 2010, mais a su engager une transformation profonde à partir de 2015 pour se repositionner sur ces enjeux. Les efforts qu'il consacre aux recherches relatives à la réduction de l'empreinte environnementale du trafic aérien représentent 5 % du montant des travaux effectués sur SCSP en 2019 et apparaissent trop faibles par rapport aux enjeux économiques et industriels en cause. L'ONERA, qui maîtrise certaines technologies comme la propulsion à l'hydrogène au cœur de la stratégie de soutien au secteur aéronautique présentée par le gouvernement, doit occuper une place croissante dans ce domaine dans les années à venir. Je ne puis que déplorer que l'ONERA ait été absent de la troisième vague du programme des investissements d'avenir (PIA 3). Il conviendra donc qu'une partie des financements destinés au volet recherche et développement du plan de soutien à l'aéronautique présenté en juin par le gouvernement, d'un montant de 1,5 milliard d'euros, soient effectivement orientés vers l'ONERA.

M. Vincent Éblé, président. – Merci pour cette communication qui nous apporte un éclairage utile sur un domaine à la fois technique et stratégique.

La commission autorise la publication de la communication de M. Dominique de Legge, rapporteur spécial, sous la forme d'un rapport d'information.

Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019 - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Vincent Éblé, Albéric de Montgolfier, Roger Karoutchi, Mme Christine Lavarde, MM. Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac et Didier Rambaud comme membres titulaires ; et de MM. Jérôme Bascher, Sébastien Meurant, Jean-François Rapin, Vincent Delahaye, Rémi Féraud, Jean-Claude Requier et Éric Bocquet comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019.

La réunion est close à 12 heures.

COMMISSION DES LOIS

Mercredi 8 juillet 2020

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, visant à homologuer des peines d'emprisonnement prévues en Nouvelle-Calédonie – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Philippe Bas, président. – Je salue nos quelques collègues reliés à nous par visioconférence. Nous examinons la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, visant à homologuer des peines d'emprisonnement prévues en Nouvelle-Calédonie.

M. Jacques Bigot, rapporteur. – Il revient au Parlement d'homologuer les peines d'emprisonnement que la collectivité de Nouvelle-Calédonie peut adopter pour sanctionner des infractions qu'elle est en droit de prévoir sur son territoire.

Pour cette homologation, nous devons assurer un quadruple contrôle : d'abord, que les peines d'emprisonnement respectent les dispositions constitutionnelles en matière pénale, en particulier le principe de légalité des délits et des peines – c'est pour ce motif que l'auteur de la proposition de loi n'a pas proposé l'homologation de certaines infractions prévues par le droit néo-calédonien ; ensuite, que la peine de prison soit prévue dans un domaine de compétence propre de la collectivité ; troisièmement, que la peine d'emprisonnement n'excède pas le quantum prévu pour l'infraction de même nature applicable sur le reste du territoire de la République ; enfin, que les peines respectent le principe de la classification des délits. Au-delà de ces contrôles de conformité au respect des normes organiques et constitutionnelles, le Parlement est libre d'apprécier l'opportunité même d'assortir les infractions en cause de la peine d'emprisonnement prévue par la Nouvelle-Calédonie.

Cette proposition de loi procède à un nombre élevé d'homologations, qui relèvent de textes nombreux, depuis le code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie, jusqu'au code du travail de cette collectivité, en passant par des délibérations du Congrès de Nouvelle-Calédonie et des lois du pays non codifiées. J'ai examiné chacune des dispositions avec attention et vérifié qu'elles passaient toutes l'épreuve des quatre contrôles que je vous ai exposés. J'ai constaté qu'en définissant les peines d'emprisonnement concernées, le Congrès de Nouvelle-Calédonie s'était souvent inspiré des peines déjà en vigueur dans le reste du territoire de la République.

Je vous propose, en conséquence, un vote conforme. Cela assurera une application plus rapide de ces peines – un important retard a déjà été pris, nous espérions initialement une adoption définitive il y a un an, et ce retard empêche l'application, en Nouvelle-Calédonie, de peines applicables dans le reste de la République. J'ai interrogé nos deux collègues de Nouvelle-Calédonie qui sont favorables à une adoption conforme.

La définition des infractions est parfois un peu différente de celle qui prévaut dans le reste du territoire de la République. Elle est plus restrictive, par exemple, en ce qui concerne les règles sur la protection de l'air : on peut le regretter, mais ce ne saurait être un motif de refus de l'homologation. En matière de manifestations sportives, alors que le droit métropolitain exige l'assurance des organisateurs, le texte néo-calédonien demande également une assurance civile des participants : ce n'est pas non plus un motif de refus, car nous n'avons pas à nous prononcer au-delà des quatre critères de contrôle que je vous ai présentés.

Enfin, s'agissant de l'irrecevabilité au titre de l'article 45, je vous propose d'écartier les amendements qui ne viseraient pas à homologuer des peines d'emprisonnement décidées par une collectivité d'outre-mer.

Une précision pour finir : le Congrès de Nouvelle-Calédonie souhaiterait que le Parlement homologue plus rapidement les peines qu'il édicte au travers d'un rendez-vous législatif régulier, une fois par an par exemple.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour cette synthèse complète, et si le vote conforme n'est guère dans nos habitudes, il est ici une solution pratique et sage.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'y souscris tout à fait. Une question, cependant. Le rapporteur de l'Assemblée nationale, qui est élu de Nouvelle-Calédonie, indique dans son rapport qu'il a sollicité les trois provinces qui composent cette collectivité pour savoir si elles avaient adopté des peines qu'elles souhaiteraient voir homologuées. Il précise que, pour des raisons de temps, seules certaines dispositions de la province Sud ont pu être prises en compte. Étant donné le retard pris, donc le temps à notre disposition, pourquoi ne pas avoir intégré les autres délibérations en provenance de la province Nord ou des îles Loyauté ?

M. Jacques Bigot, rapporteur. – À vrai dire, aucune demande d'homologation ne nous est parvenue et j'ai fait le choix de privilégier une entrée en vigueur rapide, plutôt que de prolonger la navette. La plupart des peines d'emprisonnement que nous homologuons par ailleurs sont applicables dans les trois provinces.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

Contrôle de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 – Examen du rapport d'information

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons le rapport d'information sur l'application de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19. Nous avons déjà adopté deux rapports d'étape, les 2 et 29 avril dernier, celui-ci marquera la fin de nos travaux sur la mise en œuvre de la loi d'urgence sanitaire.

Nous avons fait notre part de travail de vigilance et d'analyse technique approfondie pour vérifier la nécessité des mesures que le Gouvernement a prises. Nous lui avons confié des pouvoirs étendus, mais le principe de légalité exige que l'usage qui en est fait réponde à une stricte proportionnalité. Or, nous l'avons constaté depuis, tant le Conseil constitutionnel que le Conseil d'État ont estimé, à plusieurs reprises, que le Gouvernement était allé trop loin, par des mesures restrictives de liberté dont les juges ont estimé qu'elles excédaient, par leur rigueur, l'objectif poursuivi – qui était d'abord sanitaire.

Nous mesurons rétrospectivement combien les restrictions des libertés publiques que nous avons contribué à prendre sont allées loin, combien elles ont eu de conséquences économiques et sociales délétères, quand bien même elles ont sauvé des vies humaines. Nous mesurons aussi l'état d'impréparation de notre pays – je n'en fais pas reproche à ce Gouvernement, mais je crois que nous devons en tirer les leçons, d'autant que d'autres pays étaient mieux préparés parce qu'ils avaient tenu compte des épidémies précédentes. Nous mesurons aussi les progrès accomplis depuis trois mois : masques, disponibilité des tests de dépistage, information sur le dépistage, apprentissage des gestes barrières, enquêtes épidémiologiques pour remonter les filières – beaucoup a été fait, ce qui fait espérer au Gouvernement qu'en cas de reprise de l'épidémie, nous ne serions plus contraints au confinement généralisé et à ses conséquences si négatives.

Je vous propose, donc, que les rapporteurs thématiques présentent successivement le fruit de leur travail, l'ensemble composant notre rapport d'information. Je précise néanmoins que nos collègues François-Noël Buffet et Patrick Kanner étant empêchés, ils ne pourront vous exposer ce matin leurs constats et recommandations concernant le fonctionnement de la justice pendant la crise, mais ces éléments seront développés dans le rapport.

M. Jean-Pierre Sueur, co-rapporteur sur la thématique « Organisation des forces de sécurité » pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de Covid-19. – J'associe à mes propos Jacqueline Eustache-Brinio, avec qui nous avons constaté combien le confinement puis le déconfinement ont représenté un enjeu pour les libertés publiques.

Nous avons constaté, pendant la phase de confinement, une certaine sécurité juridique, peu d'actes ayant été annulés par le juge administratif. Tel n'a pas été le cas pendant la phase de déconfinement. Dans des ordonnances du 18 mai dernier, le Conseil d'Etat a ainsi jugé illégale l'interdiction générale et absolue de réunion dans les lieux de culte, au motif qu'elle était disproportionnée par rapport à l'objectif de préservation de la santé publique – obligeant alors le Gouvernement à revoir son texte. Il a également suspendu, le 13 juin, l'interdiction générale et absolue de manifester sur la voie publique. Au niveau territorial, le nombre de recours a été assez faible : sur les 7 845 arrêtés préfectoraux pris entre le 11 mai et le 14 juin, il n'y a eu que 29 recours.

Nous avons examiné la gestion de la crise sanitaire par les forces de sécurité intérieure, c'est-à-dire la surveillance du respect des mesures de confinement, et l'impact de la crise sanitaire elle-même sur l'organisation des services et l'exécution des missions. Nous soulignons en particulier l'insuffisante protection sanitaire des policiers et des gendarmes, qui ont réalisé des contrôles sans être protégés eux-mêmes. Il faudra s'en rappeler pour l'avenir.

Nous avons constaté une mobilisation inédite des forces de sécurité intérieure, dès le 16 mars, sur l'ensemble du territoire. En moyenne, 100 000 policiers et gendarmes ont été affectés chaque jour à ces missions, jusqu'à la levée du confinement, le 11 mai. Le numéro d'appel de la police secours, le 17, a été très sollicité, les appels ayant augmenté de 50 %. La gendarmerie nationale a exercé des missions d'assistance aux personnes vulnérables, sortant du champ de ses missions traditionnelles.

Nous soulignons ensuite que l'organisation des services a su s'adapter dans l'urgence pour garantir la continuité des missions de sécurité. Le télétravail a été limité, seuls les personnels en mission de soutien y ont recouru ; 6 400 équipements informatiques ont été

déployés à cette fin dans la gendarmerie nationale, tandis que la police nationale a utilisé des équipements déjà déployés à cette fin, pour environ 1 000 utilisateurs.

La gestion des services opérationnels en temps de crise s'est traduite par deux adaptations : une priorisation des missions pour que les services de sécurité publique absorbent la surcharge liée au contrôle des mesures de confinement ; un aménagement des rythmes de travail des agents, avec une alternance entre deux équipes distinctes, pour que les agents ne se croisent pas. La police nationale a également mis en place une réserve opérationnelle, pour le remplacement ponctuel d'agents contaminés ou placés en autorisation spéciale d'absence.

Ces mesures ont reçu l'approbation des syndicats représentatifs de la police nationale que nous avons entendus. Ils ont cependant regretté l'impréparation des services de l'administration centrale et la précipitation avec laquelle les aménagements ont été mis en place.

Ces éléments nous font souhaiter une remise à plat des plans de continuité d'activité pour garantir, à l'avenir, une plus grande réactivité des services de sécurité intérieure.

L'accueil du public et l'assistance aux victimes ont été maintenus comme une priorité pendant le confinement. Dans la police nationale, 442 hôtels de police et commissariats sièges sont restés ouverts, et la gendarmerie nationale a maintenu l'ouverture de la quasi-intégralité de ses brigades territoriales. Cela n'a pas empêché les services de recourir aux outils numériques pour faciliter certaines démarches, limiter les contacts et assurer ainsi le maintien du service rendu. Les pré-plaintes en ligne ont fortement augmenté : elles sont passées de 1 814 en février dernier, à 2 374 en mars et 3 748 en avril, contre 1 521 en avril 2019. De même, la gendarmerie nationale a renforcé sa brigade numérique.

Les forces de sécurité publique ont également développé de nouveaux canaux de signalement pour les violences intrafamiliales et conjugales : élargissement du champ de la plateforme du 114, du portail de signalement des violences sexuelles ou sexistes, mobilisation du réseau des pharmaciens, pratique des appels d'initiative par la gendarmerie, c'est-à-dire des appels réguliers aux familles réputées connaître des difficultés. Ces nouveaux moyens de communication ont été fortement mobilisés pendant la période de confinement : entre le début du confinement et le 24 avril, le nombre de « tchats » concernant des faits de violences conjugales adressés à la police nationale a été multiplié par vingt par rapport à la même période en 2019, passant de 31 à 612. Ces nouveaux outils développés pendant la crise paraissent donc être tout à fait utiles, et il nous semble opportun de réfléchir à leur pérennisation.

Le déconfinement constitue, tout autant que le confinement, un enjeu majeur pour les forces de sécurité intérieure.

Une fragilité est tout d'abord apparue dans le contrôle des prescriptions imposées par le Gouvernement. Les services de sécurité intérieure, pour faciliter les contrôles des restrictions aux déplacements, ont fait un usage important des drones. Dans notre second rapport d'étape, nous avions alerté, tout en reconnaissant l'utilité de cet outil, sur l'absence d'encadrement légal de son usage et appelé à une réflexion sur son recours et sur le traitement des données collectées. Nos craintes ont été confirmées par une ordonnance du Conseil d'État le 18 mai dernier, estimant que le recours à des drones pouvait conduire à collecter des

données personnelles et relever, de ce fait, de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Faute de texte réglementaire spécifique, le Conseil d'État a estimé que ce recours à des drones portait une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée, ce qui a eu pour conséquence une injonction pure et simple adressée à l'État d'en cesser l'usage. Cette interdiction a des conséquences après le confinement et rend nécessaire une régularisation du cadre d'utilisation des drones, pour sécuriser l'action des forces de sécurité intérieure. Nous nous félicitons qu'après des investigations, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) paraisse devoir prendre prochainement position sur la question.

Nous soulignons ensuite le risque d'un « rattrapage » de l'activité judiciaire après la période de confinement. Les services de police et de gendarmerie ont enregistré une forte baisse des crimes et des délits constatés pendant la période de confinement. Il y aurait dès lors un risque de voir les dépôts de plaintes augmenter brusquement et fortement, entraînant une surcharge des services de police judiciaire, déjà confrontés au retard accumulé dans les dossiers pendant le confinement.

Nous constatons enfin que les mesures de confinement ont fortement perturbé le recrutement et la formation au sein de la police et de la gendarmerie nationales. Des retards ont été pris dans l'intégration des agents contractuels, mettant à mal le remplacement des agents dont le contrat arrive à échéance cette année. La loi a cependant prévu d'autoriser un dépassement ponctuel des plafonds d'emplois de la réserve civile de la police nationale, pour mobiliser plus fortement les 6 800 réservistes au cours des prochains mois. Au-delà de cette mesure ponctuelle, nous soulignons l'enjeu de revaloriser cette réserve civile de la police nationale, moins développée que celle de la gendarmerie nationale et qui n'a pu, de l'avis des syndicats de policiers, être mobilisée pendant la crise à hauteur des besoins.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, co-rapporteure sur la thématique « Organisation des forces de sécurité » pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de covid-19. – Je ne peux que partager présentation que mon collègue vient de faire de nos travaux, qui est tout à fait complète.

Mme Nathalie Delattre, co-rapporteure sur la thématique « Prisons et autres lieux privatifs de liberté » pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de Covid-19. – En l'absence de François-Noël Buffet, il me revient de vous présenter les travaux que nous avons consacrés aux lieux de privation de liberté. Nos auditions et le déplacement que nous avons effectués à la maison d'arrêt de Fresnes, le 12 mai dernier, ont largement confirmé les constats que nous vous avions présentés dans notre précédent rapport d'étape.

On pouvait craindre une flambée de l'épidémie dans les établissements pénitentiaires, qui sont des lieux clos et surpeuplés. Mais les mesures de prévention décidées rapidement – comme la suspension des parloirs et l'arrêt de la plupart des activités – ont permis de contenir la progression du virus. Le directeur de l'établissement public national de santé de Fresnes (EPSNF) nous a indiqué qu'il avait ouvert, à la demande de l'Agence régionale de santé (ARS), une « unité covid » de vingt-six places ; à aucun moment cette unité n'a accueilli plus de dix patients simultanément, ce qui témoigne de l'ampleur limitée de l'épidémie.

On peut regretter l'arrivée tardive de certains équipements de protection, notamment les masques, distribués à partir du 28 mars et d'abord réservés au personnel en

contact avec les détenus. Avant cette date, les agents qui venaient travailler munis de leur propre masque, le plus souvent de fabrication artisanale, étaient rappelés à l'ordre par leur hiérarchie, alors que le port du masque apportait une protection supplémentaire de nature à rassurer les surveillants comme les détenus.

Un deuxième motif de préoccupation tenait à la sécurité dans les établissements pénitentiaires : des tensions, voire des mutineries, avaient été observées au tout début du confinement ; cependant, le calme est revenu après une dizaine de jours et aucun incident notable n'est à déplorer depuis lors.

La période du confinement s'est cependant accompagnée d'une hausse des projections, qui consistent à lancer de la drogue ou d'autres produits par-dessus le mur d'enceinte pour que les détenus les récupèrent dans la cour de promenade. Ce phénomène nous a été décrit par le directeur de la prison de Fresnes, ainsi que par celui de la prison de Gradignan, en Gironde. Cela montre que le problème de la sécurisation du périmètre des prisons n'est toujours pas complètement résolu, en dépit de la création des équipes locales de sécurité pénitentiaires.

La crise sanitaire a fait augmenter le taux d'absentéisme, qui a dépassé les 20 % au sein du personnel pénitentiaire. Les personnes vulnérables ont été invitées à rester à leur domicile et beaucoup d'agents ont rencontré des problèmes de garde d'enfant. Nous sommes surpris que le personnel pénitentiaire n'ait pas été considéré d'emblée comme prioritaire pour l'accueil des enfants dans les écoles, vu l'impératif de continuité du service.

Ces absences n'ont pas empêché l'administration pénitentiaire de continuer à assurer ses missions essentielles, d'autant que l'arrêt de nombreuses activités a permis de redéployer les effectifs disponibles.

Ce sont malheureusement les activités les plus utiles à la préparation de la réinsertion des détenus qui ont été sacrifiées : travail en détention, enseignement, formation professionnelle ont été très perturbés, de même que l'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). Les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) ont poursuivi leurs entretiens à distance, mais le manque de matériel adapté a souvent réduit leur efficacité. Il ne faut pas oublier les SPIP dans le cadre de la numérisation de la justice ; certaines directions régionales ont ouvert la voie en équipant leur personnel d'ordinateurs portables permettant une connexion à distance.

La sortie du confinement a débuté le 11 mai dans les prisons comme dans le reste du pays, mais les établissements pénitentiaires n'ont pas encore retrouvé leur fonctionnement d'avant la crise. Les parloirs ont rouvert, mais avec un seul visiteur à la fois, le port d'un masque et le respect des règles de distanciation physique. La prison de Fresnes a installé des séparations en plexiglas dans les boxes et une caméra thermographique mesure la température des visiteurs.

Les activités d'enseignement et de formation ont repris difficilement, compte tenu de la nécessité de travailler en petits groupes. À Fresnes, les enseignants ont refusé de reprendre leur travail dès le 11 mai par crainte des contaminations et la formation professionnelle ne devrait reprendre qu'à la rentrée de septembre. Le calendrier des enseignements en prison est le même que celui applicable à tous les établissements scolaires, ce qui signifie que les cours vont être interrompus pendant les deux mois d'été. Ne faudrait-il pas que l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) recrutent

leur propre personnel enseignant pour assurer une continuité de cette activité tout au long de l'année civile ? Ce serait bénéfique aux détenus, en particulier aux mineurs, qui ont souvent besoin d'une action de remise à niveau.

À la faveur de la crise sanitaire, le nombre de détenus a baissé d'environ 13 000 personnes, ce qui a placé le taux d'occupation des prisons autour de 100 %. Cette évolution a relancé le débat sur la régulation de la population carcérale. Devant notre commission, Adeline Hazan a plaidé, le 22 juin dernier, pour la mise en place d'un mécanisme pérenne qui conduirait à accorder, au cas par cas, des remises de peine à des détenus dont la libération ne présente pas de danger, lorsque le taux d'occupation dépasse 100 %.

Ce débat est légitime, mais cette approche conduit à considérer que le nombre de places de prison serait une donnée intangible et que la politique pénale devrait s'y adapter, sans considération pour les choix démocratiques de nos concitoyens ni pour l'évolution de la délinquance. C'est pourquoi le programme de construction de nouvelles places de prison et de rénovation d'anciens bâtiments conserve toute sa pertinence, à condition de s'accompagner d'un effort massif pour la formation et de la réinsertion des détenus. Une attention particulière devrait également être apportée à la prise en charge adaptée des personnes souffrant de troubles psychiatriques, qui sont trop nombreuses en détention, la réduction du nombre de lits ayant rendu leur accueil en hospitalisation complète souvent difficile dans les établissements de santé mentale.

J'aimerais évoquer également la situation des centres éducatifs fermés (CEF), gérés par le secteur public ou par le secteur associatif habilité (SAH). Leur taux d'occupation a diminué pendant la crise sanitaire, passant sous la barre des 50 % début mai, alors qu'il est habituellement de l'ordre de 80 %. Dans le contexte de la crise sanitaire, beaucoup de magistrats ont privilégié le retour dans leur famille des jeunes placés en CEF. Les éducateurs de la PJJ ont assuré un suivi régulier de ces jeunes, qui pouvaient être contraints de regagner le CEF en cas de difficulté. Les éducateurs se sont mobilisés pour proposer des activités culturelles et un soutien scolaire palliant l'arrêt de l'enseignement. Les activités extérieures, les visites d'entreprises par exemple, ont en revanche dû être interrompues.

La Convention nationale des associations de protection de l'enfant (Cnape), qui fédère de nombreux CEF, a regretté d'avoir eu trop peu de contacts avec la direction de la PJJ. Les directeurs de centre se sont organisés avec peu de directives de leur administration centrale. S'il est normal que les CEF relevant du secteur associatif bénéficient d'une autonomie dans leur fonctionnement, il est regrettable que la PJJ ne se soit pas montrée plus attentive aux difficultés nombreuses qu'ils ont rencontrées durant cette période de crise.

Nous nous sommes enfin intéressés aux centres de rétention administrative (CRA), dans lesquels sont retenus les étrangers en situation irrégulière faisant l'objet d'une procédure d'éloignement. Habituellement très élevé, le taux d'occupation des CRA a été ramené autour de 10 % pendant la crise sanitaire, en raison de la fermeture des frontières et de la réduction du transport aérien qui a limité les entrées ainsi que les possibilités d'éloignement. Douze CRA sur vingt-cinq ont conservé une activité.

La police aux frontières a réussi à maintenir un petit nombre d'éloignements forcés, 96 entre le 17 mars et le 30 avril. C'est ce qui a permis au Conseil d'État de constater qu'il demeurait des perspectives raisonnables d'éloignement et, en conséquence, de rejeter la demande de fermeture de l'ensemble des CRA. Cette fermeture aurait par ailleurs posé des

problèmes du point de vue de la sécurité publique puisque la majorité des personnes retenues étaient des sortants de prison.

Le nombre de contaminations à la covid-19 est resté très faible, sauf au CRA de Paris-Vincennes où une dizaine de cas a été recensée.

Nous soulignons également dans le rapport l'impact de la crise sanitaire sur les procédures d'asile. La chaîne de l'asile a quasiment cessé de fonctionner à compter de la mi-mars, ce qui pose de sérieuses questions au regard de nos engagements européens et internationaux. L'enregistrement des demandes a cessé et il n'a repris qu'au mois de mai sur injonction du juge administratif. L'instruction des dossiers a été très perturbée, comme l'a reconnu, lors de son audition, le directeur de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra). Les entretiens de demande d'asile ont repris progressivement à partir du 11 mai, dans le respect des précautions sanitaires. Concernant les dispositifs d'intégration, il apparaît que l'enseignement du français dans le cadre du contrat d'intégration républicaine a parfois pu être poursuivi dans de bonnes conditions, les opérateurs étant familiers des dispositifs d'enseignement à distance.

Enfin, nous n'avons pas pu approfondir la question des établissements de santé mentale, qui sont aussi des lieux de privation de liberté puisqu'ils accueillent des malades hospitalisés sans leur consentement. Il est vrai que la manière dont ces hôpitaux se sont organisés pour faire face à la crise relève plus du champ de compétence de la commission des affaires sociales. Nous avons néanmoins veillé à apporter un éclairage sur la question du respect des droits des patients en nous appuyant sur les constatations effectuées par la Contrôleur général des lieux de privation de liberté dans son dernier rapport.

Mme Françoise Gatel, co-rapporteur sur la thématique « Collectivités territoriales, administration déconcentrée de l'État et accès aux services publics au niveau local » pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de Covid-19. – Avec Pierre-Yves Collombat, que je remercie pour son compagnonnage pendant ces deux mois durant lesquels nous avons réalisé 23 auditions, nous avons examiné les réponses territoriales à la crise. On dit souvent que les crises sont synonymes d'opportunités : celle-ci nous permet de tirer des leçons pour l'optimisation de l'organisation de nos territoires, et notamment de l'État déconcentré, qui vont dans le sens des cinquante propositions du Sénat pour le plein exercice des libertés locales, formulées la semaine dernière par le président du Sénat.

La crise que nous avons traversée était évidemment sanitaire, mais les acteurs territoriaux ont très rapidement pris conscience qu'il s'agissait d'une crise globale, nécessitant une approche systémique : il fallait également prendre en compte les volets économique et social, ce qui nécessitait de contrarier notre modèle d'organisation, notamment au niveau de l'État territorial, dont l'administration fonctionne « en silos ».

Nous avons examiné la situation de quatre départements : le Morbihan, les Vosges, la Seine-Saint-Denis et la Martinique. La mobilisation des élus territoriaux et des agents a été extraordinaire, puisqu'il n'y a pas eu de défaillance des services publics – Pierre-Yves Collombat évoquera le cas particulier de La Poste.

Les élus ont fait preuve d'une très grande réactivité et d'une capacité d'inventer des réponses adaptées aux territoires, en concertation avec l'ensemble des acteurs locaux : collectivités, acteurs économiques et sociaux. Un exemple remarquable nous a été donné par

la préfecture du Morbihan : dans ce département qui a connu plusieurs foyers épidémiques, ou « *clusters* », le préfet a mis en place une stratégie territorialisée avec une organisation en cercles concentriques, qui a permis d'adapter l'intensité des mesures applicables à la gravité constatée de l'épidémie. La *task force* installée auprès du préfet comprenait tous les acteurs locaux, et l'ensemble des niveaux de collectivités : région, département, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), communes. Une « usine invisible » a même permis, grâce à la mobilisation des couturières, de fabriquer des masques, une initiative largement accompagnée par la préfecture et les EPCI du territoire. Chaque sous-préfet s'occupait d'une thématique, ce qui permettait aux élus de ne s'adresser qu'à un seul interlocuteur. L'aide de préfets en retraite dans le département a également été sollicitée.

Au-delà de leur contribution au fonds national de solidarité, les régions ont créé dans leurs territoires leurs propres fonds, généralement abondés par d'autres collectivités territoriales. Elles ont également proposé aux entreprises touchées par la perte d'activité due au confinement divers instruments de financement et de soutien : prêts « Rebond », assistance juridique, *etc.*

Les départements se sont aussi particulièrement mobilisés : ils se sont même fait rappeler à l'ordre puisqu'ils sont intervenus en matière économique pour aider des entreprises et des artisans. On leur a rappelé que la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, leur interdisait de s'occuper de ce qui ne les regardait pas, alors qu'ils faisaient preuve de réactivité... Il convient de s'interroger sur d'éventuelles délégations de compétences des régions vers les départements.

Les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) sont tombés dans la faille de la double tutelle de l'ARS et du département : les agences n'ont pas semblé dans l'immédiat extrêmement concernées et les départements ne pouvaient pas pleinement intervenir. Il faut réfléchir à l'élargissement, comme l'a proposé le président du Sénat dans ses cinquante propositions pour le plein exercice des libertés locales, du champ de compétences des départements en matière sociale. Il faudrait simplifier la tutelle des Ehpad, dont la gouvernance relèverait de l'autorité du seul département.

Quant aux services d'aide à domicile, je m'interroge sur la considération portée à leur personnel et sur la prime qui peut leur être ou non donnée, même si cela ne relève pas *stricto sensu* du champ de nos investigations.

Nous avons constaté des dysfonctionnements. Les plans de continuité d'activité étaient destinés à répondre à des catastrophes ponctuelles, et non durables, même s'ils ont constitué une réponse globalement intéressante.

Nous nous sommes interrogés sur l'organisation du télétravail, qui a largement concerné les agents territoriaux, notamment en termes de matériel mis à disposition, de sécurité de ce matériel et de responsabilité juridique de l'employeur. Il faudrait également réfléchir à une meilleure inclusion numérique, car l'outil numérique représentait un enjeu très important pour assurer la continuité des services publics.

Les récentes réformes territoriales ont conduit à un affaiblissement de l'État territorial. Or, il faut disposer d'une véritable *task force* placée sous l'autorité du préfet. Il serait bon d'éviter les éminents solistes qui n'ont pas de compte à rendre au chef d'orchestre qu'est le préfet : je veux parler des ARS, et peut-être, mais dans une moindre mesure, des

rectorats. En cas de crise, le gouvernail doit être tenu par une seule personne. Nous appelons donc à un renforcement de l'État territorial autour du préfet.

La crise l'a montré, le corsetage des compétences des collectivités territoriales ne fonctionne pas. Les élus sont largement sortis de leur espace de « privation de liberté » : ils ont dû faire preuve d'inventivité pendant cette crise, ce qui nous donne l'occasion d'en tirer des leçons. Chacun s'inquiète d'une récidive de la crise sanitaire, et nous avons vu que nous pouvions tous avoir des rôles complémentaires, au service de nos concitoyens.

M. Pierre-Yves Collombat, co-rapporteur sur la thématique « Collectivités territoriales, administration déconcentrée de l'État et accès aux services publics au niveau local » pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de Covid-19. – J'approuve les propos de Françoise Gatel, avec laquelle j'ai eu plaisir à travailler. Je ne m'étendrai pas sur le désastre, que tout le monde connaît, de La Poste.

Si la catastrophe a été évitée, c'est parce qu'une gouvernance associant le préfet et les élus – maires, présidents des conseils départemental et régional – s'est spontanément mise en place : nous devons instaurer un dispositif permanent pour temps de crise, avec des règles spécifiques.

Grâce à cela, de nombreux problèmes pratiques, qui touchent à l'organisation des soins, ont pu être réglés : manque de masques ou de tests, absence d'hôpitaux de proximité dans certains départements ruraux – je pense au Gers – comblée par la mobilisation des médecins libéraux. La Vendée et d'autres départements ont mis à disposition leurs laboratoires d'analyse biologique et technique. Cette solution aurait permis de pratiquer des tests en grand nombre dès le début de la pandémie, mais elle n'était pas réglementaire !

Les problèmes sociaux et économiques ont été engendrés sinon directement par la pandémie, du moins par les interdictions liées au confinement. Selon les départements et les régions, les actions ont été très diverses. Ainsi, dans les Vosges, des actions en direction des Ehpad ont été menées ; si elles avaient été généralisées, nous n'en serions peut-être pas arrivés à l'hécatombe que nous avons connue. En Seine-Saint-Denis, ce sont des actions en direction des familles démunies. En matière économique, la mobilisation des financements a bien fonctionné, les fonds étant versés aux entreprises assez rapidement.

Davantage que les problèmes concrets que je viens d'évoquer, c'est le délire réglementaire gouvernemental accompagnant les décisions de confinement et de déconfinement qui a mobilisé les énergies. Les préfets et les élus locaux ont passé davantage de temps en exégèse des textes officiels qu'à régler des problèmes réels. J'en veux pour preuve le protocole sanitaire pour la réouverture des écoles maternelles et élémentaires de 63 pages...

S'agissant des ARS, je veux évoquer le prurit bureaucratique national, avec les « chicayas » de compétences... À de rares cas près, les ARS ont, en général, traîné les pieds, mécontentes de voir d'autres faire le travail qu'elles ne voulaient, ou ne pouvaient, pas faire. Déjà fort critiquées en période normale pour leur obsession des économies budgétaires et des suppressions de lits et d'établissements, particulièrement des hôpitaux de proximité et des maternités, la crise, en révélant leur volonté de disposer de pouvoirs, sans en avoir l'expérience, et leur incapacité à sortir de leur routine bureaucratique, nous conduit à nous poser la question de leur suppression. Un président de région signalant une pénurie de masques dans un hôpital s'est entendu répondre par son interlocuteur à l'ARS qu'il devait y

avoir erreur car, sur sa tablette, il pouvait voir qu'il restait des masques... En théorie, réglementairement, il n'y avait pas de problème, même si la réalité montrait le contraire ! Personnellement, je suis donc pour la suppression des ARS.

Un retour d'expérience des pompiers, qui va dans notre sens, vient de fuiter dans la presse : l'accès aux soins a été perturbé par le SAMU, qui a voulu monopoliser le transport, alors qu'il n'en avait pas les moyens. Avec Catherine Troendlé, nous soulevons régulièrement la question de la fusion des plateformes d'appel du 15 et du 18, pour une meilleure répartition des tâches.

Par ailleurs, se pose le problème des soins qui ont, ou non, été administrés. Je regrette que notre commission ne se soit pas préoccupée de cette question, qui a été traitée par la commission des affaires sociales. La commission d'enquête du Sénat, qui débute seulement ses travaux, rendra ses conclusions trop tard par rapport à celle de l'Assemblée nationale. Je ne veux pas faire de corporatisme, mais nous aurions pu poser la question des soins plus tôt : a-t-on soigné correctement ou non les malades ? Où et comment les malades ont-ils été soignés ?

Pour conclure, nous avons constaté avec Françoise Gatel qu'il y avait vraiment matière à ressouder les territoires en faisant fi des séparations et des répartitions, lesquelles se sont avérées très pénalisantes en situation de crise.

M. Loïc Hervé, co-rapporteur sur la thématique « Sécurité civile » pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de Covid-19. – Je vous prie tout d'abord de bien vouloir excuser Patrick Kanner qui est retenu dans la région lilloise et ne peut malheureusement être présent ce matin pour présenter avec moi nos travaux.

Nous avons porté notre attention sur la contribution de la sécurité civile à la gestion de la crise. À ce titre, la méthodologie mise en œuvre s'est inscrite dans la continuité de celle utilisée pour notre récent rapport sur la sécurité des sapeurs-pompiers : nous avons pris attaché avec les acteurs institutionnels habituels tels que la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF), l'Assemblée des départements de France (ADF), ainsi que les syndicats représentatifs de la sécurité civile.

Mais nous avons également tenu à nous rapprocher directement des acteurs de terrain, dont la Fédération nationale agréée de sécurité civile, la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) ainsi que l'ensemble des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Nous sommes très heureux du nombre et de la qualité des retours de tous ces acteurs, dont le concours a véritablement nourri le rapport que je vous présente aujourd'hui.

Le premier constat de nos travaux est que le mécanisme de lutte mis en place par l'État contre l'épidémie a été essentiellement centré autour du ministère de la santé et de ses services, et que la sécurité civile n'a été conçue que comme un renfort ponctuel. Ce choix a été perçu comme un signe d'exclusion par le monde de la sécurité civile, dont les acteurs ont eu l'impression de ne pas être considérés comme de véritables parties prenantes. La prise en compte de l'action de ces derniers a donc été progressive, au fur et à mesure que leur action de terrain devenait évidente. Il a finalement fallu attendre le 13 avril pour que les sapeurs-pompiers soient reconnus comme des acteurs de première ligne par le Président de la République.

Pourtant, la réponse aux crises fait véritablement partie de l'ADN de la sécurité civile. Cette fonction apparaît dans l'intitulé même de la DGSCGC. Elle est implicitement reconnue dans les missions confiées aux SDIS par le code général des collectivités territoriales, qui vise notamment la protection des personnes, des biens et de l'environnement, de même que les secours d'urgence aux personnes et leur évacuation.

Pour preuve, les acteurs de la sécurité civile étaient prêts. De nombreux SDIS et la BSPP nous ont indiqué qu'aucune procédure véritablement nouvelle n'avait été mise en œuvre puisque les sapeurs-pompiers interviennent déjà régulièrement pour des missions d'assistance à des victimes atteintes de pathologies infectieuses.

Malgré cette mince reconnaissance, l'action locale des acteurs de la sécurité civile a rappelé l'évidence de leur rôle. Ils ont d'abord su adapter leur propre organisation. Des procédures sanitaires temporaires ont été mises en œuvre, ainsi que des contrôles de la santé des personnels, qui ont parfois été durement touchés par l'épidémie. La doctrine de gestion des effectifs a également été aménagée dans les SDIS : rotation des effectifs dans les territoires moins touchés, télétravail pour les personnels administratifs techniques et spécialisés (PATS) ou session de formation *ad hoc* pour s'adapter à la crise. Enfin, les SDIS ont également pu compter sur la disponibilité accrue des sapeurs-pompiers volontaires pour adapter leurs capacités opérationnelles du fait du ralentissement de la vie économique.

Cette adaptation a permis aux acteurs de la sécurité civile d'apporter un concours qui s'est finalement révélé indispensable. Ce concours a également bénéficié d'un effet de bascule des activités. En effet, les mesures de confinement mises en œuvre par le Gouvernement ont *de facto* limité les déplacements routiers et ont conduit la population à rester présente à son domicile, ce qui a engendré une baisse des accidents de la route et des incendies domestiques dans une proportion significative, de l'ordre de 20 à 30 %.

Dans les départements les plus touchés, cette bascule n'a pas suffi, et de loin, à compenser l'énorme volume d'interventions liées à la covid. La BSPP nous a indiqué avoir traité plus de 10 000 interventions en lien avec l'épidémie. Le SDIS du Haut-Rhin parle, lui, d'un « bouleversement de l'activité opérationnelle », puisqu'au 10 mai 2020, son activité avait globalement augmenté de 3 % par rapport à 2019.

Ces volumes s'expliquent par le champ très large des interventions conduites par les acteurs de la sécurité civile. Les plus courantes ont consisté dans le transport de malades de leur domicile vers les établissements de santé ou entre établissements. Certains SDIS ont dû compenser jusqu'à une cinquantaine de carences ambulancières par jour liées à la covid. Certaines opérations de transport ont pris un caractère inédit. Plusieurs SDIS, ainsi que la BSPP et certaines associations départementales de la protection civile, ont participé aux opérations « Chardon » successives, visant à transporter en TGV certains malades pris en charge dans des zones fortement touchées vers des zones qui l'étaient moins et où les services de santé n'étaient pas saturés. Des transports de malades ont également été mis en œuvre par les aéronefs de la sécurité civile.

En outre, les SDIS ont largement et spontanément pris part aux campagnes de dépistage mises en place à l'échelle locale, principalement dans les Ehpad. Très fréquemment, ils ont également renforcé les services de santé en faisant preuve d'une grande intelligence des situations pour s'adapter aux besoins spécifiques de chaque territoire. Certains sont utilement venus soutenir la régulation médicale des centres de réception et de régulation des appels. Toutefois, une telle coopération n'a pas toujours été possible dans tous les

départements par réticence de certains SAMU, qui ont parfois refusé d'accueillir un officier de liaison sapeur-pompier en leur sein.

Enfin, leur polyvalence a également permis aux sapeurs-pompiers d'apporter un support logistique particulièrement varié aux acteurs locaux. Le SDIS du Haut-Rhin s'est, par exemple, mis à disposition de l'hôpital militaire de campagne déployé à Mulhouse.

Face à cet engagement total, les retours des SDIS sur le soutien opérationnel qu'ils ont reçu de l'État sont très inégaux. Certains ont regretté que la DGSCGC n'ait pu jouer son rôle d'état-major opérationnel compte tenu de la qualification purement sanitaire donnée à la crise par le Gouvernement. D'autres SDIS ont, eux, été beaucoup plus satisfaits de son soutien. Les retours sur le soutien matériel de l'État aux SDIS sont également hétérogènes. Certains ont particulièrement apprécié que les services de l'État aient pu assurer la fourniture d'équipements individuels de protection (EIP), dont des masques et des surblouses, alors qu'ils n'étaient plus en mesure de s'en procurer. D'autres ont indiqué avoir trouvé les matériels adéquats par leurs propres moyens, mais regrettent l'absence d'aide pour leur acquisition, y voyant une forme de transfert de charge de l'État vers les départements. Enfin, certains SDIS ont déploré que l'État n'ait pas été en mesure de garantir un prix stable pour l'acquisition de certains EIP, ce que nous regrettions profondément.

Les retours sur les garanties données par l'État aux sapeurs-pompiers sont également nuancés. Au plus fort de la crise, les sapeurs-pompiers auraient souhaité bénéficier du soutien de l'État afin que soient garantis au sein de chaque SDIS la même protection, les mêmes moyens de dépistage et les mêmes garanties qu'aux personnels de santé.

En revanche, aucune réserve n'a été apportée quant à l'émergence d'une formidable solidarité locale durant cette crise. Les différentes parties prenantes n'ont pas hésité à mettre en œuvre des solutions proches du « système D ». Les collectivités ont mis en place des stratégies d'approvisionnement novatrices en EIP, en sollicitant parfois les entreprises locales. Les SDIS ont également fait preuve d'une grande entraide à l'échelle de leur région. Enfin, des entreprises ont fait preuve d'altruisme en fournissant certains équipements à titre gracieux.

Il ressort de cette gestion de crise plusieurs enseignements.

Le premier est de reconnaître que les acteurs de la sécurité civile doivent occuper une place de premier plan dans la gestion des crises, y compris lorsqu'elles sont sanitaires. Les actions mises en œuvre par les différents acteurs de la sécurité civile en sont la preuve définitive. D'une part, parce que, comme le rappelle fréquemment Catherine Troendlé, les SDIS sont le premier service public de santé de proximité. D'autre part, parce qu'une crise sanitaire nécessite non seulement des réponses d'ordre médical, mais aussi des mesures de diverses natures, qui ont d'ailleurs été mises en œuvre par les acteurs de la sécurité civile lors de la crise.

En outre, le modèle territorialisé de la sécurité civile française a montré qu'il est parfaitement adapté aux crises touchant le territoire national de manière asymétrique. En effet, les besoins n'ont pas été les mêmes d'un département à l'autre et chaque SDIS a su user de sa polyvalence pour s'adapter à toutes les priorités locales. Cette capacité d'action sur l'ensemble du territoire, dans un champ particulièrement large et avec un professionnalisme exemplaire, est un bien extrêmement précieux qui doit être reconnu et valorisé. Pour l'heure,

seuls les acteurs de la sécurité civile sont capables d'assurer de telles missions, et personne d'autre.

Par ailleurs, la crise sanitaire récente a souligné d'anciennes problématiques, déjà mises en exergue par la commission des lois.

La première est le besoin de délimiter de manière plus lisible la frontière entre les compétences respectives des acteurs de la sécurité civile et des services du ministère de la santé. Le besoin de « re-coordonner les forces bleu blanc rouge », que nous avons récemment souligné dans nos travaux antérieurs sur la sécurité des sapeurs-pompiers, est de nouveau mis en avant à l'occasion du bilan de la gestion de la crise sanitaire. Celle-ci confirme, malheureusement, qu'aucune garantie structurelle n'est actuellement donnée par le droit applicable et que la bonne coopération entre les services de santé, dont les SAMU, et les SDIS dépend principalement de la bonne volonté des acteurs locaux.

Elle rappelle également que le développement de plateformes communes est consubstantiel à la consolidation d'un numéro d'appel d'urgence unique, le 112. Comme l'indique très justement la FNSPF, « cette crise démontre que sapeurs-pompiers et urgentistes hospitaliers peuvent et doivent travailler main dans la main, et plaide pour la mise en place du 112 comme numéro unique d'appel d'urgence et la généralisation de centres départementaux d'appels d'urgence regroupant tous les acteurs publics de l'urgence ».

M. Loïc Hervé, co-rapporteur sur la thématique « Protection des données personnelles dans l'utilisation des outils numériques de traçage » pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de Covid-19. – J'interviens maintenant, Monsieur le Président, sur le volet de nos travaux, menés avec Dany Wattebled, relatifs à la protection des données personnelles dans l'utilisation des outils numériques de traçage. Pour lutter contre la propagation d'un virus particulièrement contagieux et dangereux, de nouveaux outils numériques ont été déployés depuis ces derniers mois.

Il s'agissait initialement d'accompagner la stratégie de déconfinement ; il faut désormais lutter contre d'éventuelles reprises locales de la contagion, contre le risque hélas encore bien réel de « deuxième vague ».

Le but du suivi de contacts est bien connu : retrouver et prévenir au plus vite les personnes ayant été en contact avec un malade et qui auraient pu être contaminées pendant la période d'incubation. L'objectif, en alertant ces personnes, est de briser les chaînes de contamination et d'endiguer la propagation exponentielle de la maladie.

Les enquêtes manuelles de suivi de contacts présentent certaines limites : la mémoire des malades est imparfaite et il est impossible de prévenir les nombreux anonymes croisés dans des lieux publics ; cela prend du temps, et exige des moyens humains. C'est pourtant ce que l'on a dû faire dans les premiers temps de l'épidémie, et c'est ce protocole qui a été suivi, par exemple, dans les *clusters* des Contamines-Montjoie et dans l'Oise.

Le numérique, comme souvent, permet d'aller plus vite et d'avoir une réponse plus massive ; de nouveaux outils numériques peuvent donc présenter un réel appui dans le cadre des actions sanitaires destinées à briser les chaînes de contamination.

Mais la puissance de ces outils numériques a une contrepartie : c'est leur caractère particulièrement intrusif. Ces fichiers impliquent en effet l'échange de données personnelles

relatives à la santé, et ils posent ainsi de graves questions au regard des libertés fondamentales, en particulier pour la protection de la vie privée de nos concitoyens.

À ce titre, nous avions demandé, dès la parution du premier rapport d'étape, que toute proposition du Gouvernement en matière de traçage numérique soit sans délai présentée au Parlement et fasse l'objet d'une analyse vigilante avant d'être déployée.

Sur ce point, nous avons obtenu satisfaction : le 27 mai dernier, le Gouvernement a prononcé devant le Sénat une « déclaration relative aux innovations numériques dans la lutte contre l'épidémie de covid-19 », en application de l'article 50-1 de la Constitution – déclaration que le Sénat, après en avoir débattu en séance publique, a adoptée par 186 voix pour et 127 contre.

Dany Wattebled et moi-même avons eu des votes opposés à cette occasion ! Mais nos sensibilités différentes ne nous empêcheront pas de vous présenter ce matin certains constats communs sur ce sujet ; chacun de nous nuancera au besoin sa position particulière sur tel ou tel point.

À ce jour, en France, deux initiatives différentes mettant en œuvre des outils numériques de lutte contre l'épidémie ont été lancées ; elles doivent être bien distinguées.

En premier lieu, des systèmes d'information ont été créés ou adaptés pour équiper les professionnels de santé : les fameuses « brigades sanitaires ». Ces logiciels ou fichiers servent à faciliter le dépistage des malades et à contacter par téléphone les personnes à risque de leur entourage. Ce sont les fichiers « Si-dep » et « Contact Covid », gérés par le ministère de la santé et l'assurance maladie.

Vu l'ampleur de la tâche et le caractère massif de l'épidémie, le Gouvernement a souhaité que certaines données de santé puissent être partagées en s'affranchissant du secret médical et du consentement.

Nous avons eu de vifs débats à ce sujet, et si nous avons autorisé ces fichiers dans la loi prorogeant l'état d'urgence, après beaucoup d'hésitations, c'est parce que nous les avons strictement encadrés.

Sur l'initiative de notre commission, le Sénat a, en effet, imposé de nombreuses garanties. Je n'en rappellerai que les deux plus importantes : le périmètre des données de santé pouvant être traitées a été réduit – il s'agit uniquement du statut virologique ou sérologique et des éléments probants de diagnostic clinique et d'imagerie médicale – ; un double encadrement dans le temps a été prévu, limitant non seulement la durée de vie des fichiers mais également la durée autorisée pour le traitement des données personnelles.

Ces outils numériques ont été activés depuis le 13 mai 2020. Le fonctionnement quotidien des plateformes téléphoniques de *tracing* mobilise ainsi près de 2 000 collaborateurs de l'assurance maladie, et grâce à eux, fin juin, plus de 12 000 patients et 33 000 cas contacts avaient été pris en charge.

Il ne faut donc pas confondre ces outils, qui fonctionnent bien, avec l'application StopCovid, qui ne vise pas le même public et n'a pas eu, à ce jour, le même succès.

M. Dany Wattebled, co-rapporteur sur la thématique « Protection des données personnelles dans l'utilisation des outils numériques de traçage » pour la

mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de Covid-19. – StopCovid est une application grand public pour terminaux mobiles, qui utilise la technologie Bluetooth pour enregistrer la proximité avec d'autres appareils. Elle permet ainsi, sur une base purement volontaire, d'être alerté en cas de contact à risque avec d'autres utilisateurs s'étant révélés malades.

Concrètement, l'application mémorise sous forme anonyme l'ensemble des contacts avec d'autres appareils également équipés de celle-ci et passés à proximité sur une période donnée. Il est alors ensuite possible de retracer rétrospectivement les contacts d'un individu atteint par la maladie pour les prévenir du risque de contamination encouru.

L'application a été lancée le 2 juin par le Gouvernement, au moment où débutait la seconde phase du déconfinement. Elle est disponible au téléchargement pour les iPhones d'Apple et pour les appareils fonctionnant avec le système d'exploitation Android de Google.

Marque de la volonté du Gouvernement d'être irréprochable sur la conformité de l'application au droit de la protection des données personnelles, la CNIL a été saisie par deux fois et été amenée à se prononcer à deux reprises sur l'application StopCovid. Par un avis du 24 avril 2020, elle a répondu à une saisine du Gouvernement sur le principe général d'une application de suivi des contacts ; puis, par sa délibération du 25 mai 2020, elle s'est prononcée sur le projet de décret relatif à l'application.

La CNIL a estimé que « l'utilité de l'application et la nécessité du traitement projeté [étaient] suffisamment démontrées », au sens de la législation sur la protection des données. En effet, l'application lui apparaît, en l'état incertain des connaissances épidémiologiques, être un instrument complémentaire du dispositif d'enquêtes sanitaires manuelles, favorisant des alertes plus rapides en cas de contact avec une personne contaminée, y compris inconnue.

La CNIL a relevé plusieurs garanties, notamment le traitement des données sur la base du consentement et l'absence de conséquence juridique négative attachée au choix de ne pas recourir à l'application ; ses recommandations concernant les mesures de sécurité entourant l'application ont également été prises en compte.

La CNIL a en outre obtenu plusieurs modifications complémentaires, dont l'amélioration de l'information fournie aux utilisateurs, en particulier sur les conditions d'utilisation de l'application, les modalités d'effacement des données personnelles, et la nécessité de délivrer une information spécifique pour les mineurs et les parents des mineurs. Elle a également obtenu la confirmation explicite d'un droit d'opposition et d'un droit à l'effacement des données anonymes enregistrées et le libre accès à l'intégralité du code source de l'application mobile et du serveur.

Enfin, la CNIL a annoncé qu'elle mènerait dès le mois de juin une campagne spécifique de contrôle des outils numériques de lutte contre l'épidémie, notamment pour s'assurer de la destruction des données collectées à l'échéance des durées de conservation autorisées.

M. Loïc Hervé, co-rapporteur. – Quel bilan dresser de l'application StopCovid ? Les personnes reçues en audition nous avaient alertés, avant même son lancement, sur l'efficacité incertaine de cette application. La technologie Bluetooth a été conçue non pas pour mesurer précisément les distances, mais pour échanger des données. La fracture

numérique risque de pénaliser nos concitoyens âgés ou vulnérables qui ne sont pas équipés de smartphone ou qui ne sont pas capables d'utiliser l'application, mais qui sont pourtant justement parmi les plus exposés au virus. À ces limites s'ajoutaient des objections de principe d'une partie de la société civile, évoquant le danger d'une accoutumance à la surveillance numérique ou le risque de discrimination au sein de la population contre les personnes n'ayant pas téléchargé l'application, qui pourraient se trouver en butte à une pression sociale ou économique voire à des phénomènes de stigmatisation.

Le secrétaire d'État au numérique, Cédric O, a dressé fin juin devant la presse un premier bilan des trois premières semaines de fonctionnement de l'application StopCovid.

Dany Wattebled et moi-même, tout en nous rejoignant sur le caractère assez décevant des premiers chiffres annoncés, avons encore certaines divergences sur la portée exacte à leur donner. Je laisserai mon collègue nuancer, avec plus de bienveillance que moi, les critiques que je vais formuler.

D'abord, l'adoption de l'application par la population française reste minime : 1,9 million de téléchargements seulement pendant les trois premières semaines de fonctionnement, auxquels il faut retrancher 460 000 désinstallations, soit un taux de couverture inférieur à 2 % de la population qui contraste avec la situation en Allemagne, qui totalisait près de 7 millions de téléchargements le jour du lancement de l'application officielle, pour un pays pourtant moins touché que le nôtre par l'épidémie. Cela pose vraiment la question de l'acceptabilité d'un tel outil par la population française.

Ensuite, l'utilité sanitaire concrète semble négligeable à ce jour : seules 68 personnes ont fait une déclaration de test positif *via* l'application. Avec seulement 14 utilisateurs avertis d'un risque de contact avec une personne contaminée, StopCovid reste donc à mon avis un vrai rendez-vous manqué.

En outre, si le protocole et le système applicatif ont été développés dans des conditions de délais exceptionnelles et grâce à la participation largement bénévole des équipes de chercheurs et d'informaticiens associées au projet, le fonctionnement normal de l'application et la maintenance des serveurs semblent désormais particulièrement coûteux, puisque s'élevant à environ 200 000 euros par mois, et ce d'autant plus au regard de ses maigres résultats.

Enfin, réduisant encore son efficacité, le dispositif reste un des rares en Europe qui ne sera probablement pas interopérable avec les autres applications développées par nos partenaires européens, en raison du choix minoritaire d'une architecture technologique centralisée. Seules la Hongrie, la Norvège et la Slovaquie ont fait un choix comparable.

M. Dany Wattebled, co-rapporteur. – Le bilan purement numérique de l'application est indéniablement décevant, mais il doit être rapporté à l'évolution actuelle de l'épidémie en France. Il aurait fallu qu'au moins la moitié de la population la télécharge pour que ce soit efficace.

Si l'application n'a conduit à contacter que peu de personnes à risque, c'est que la circulation du virus elle-même a diminué, limitant les occasions de signalement dans l'application. Celle-ci favorise une plus grande vitesse de réaction pour prévenir les personnes à risque, or isoler très tôt les personnes contagieuses est un élément décisif pour briser les chaînes de contamination. Face au risque de reprise de l'épidémie en cas de nouvelle vague à

l'automne, comme le redoutent les autorités sanitaires, il est trop tôt pour conclure sur l'utilité de cette application. En tout état de cause, il ne faut pas se priver à ce stade d'un tel outil.

Le Gouvernement a revu sa stratégie, puisqu'il entend désormais cibler les zones où l'épidémie circule le plus, comme en Guyane, où une campagne d'information sur StopCovid a été menée par SMS.

L'ambition de l'application n'a jamais été de résoudre à elle seule l'épidémie ; elle est plus modeste. Selon plusieurs travaux épidémiologiques récents, la moindre contamination évitée compte, et même un faible pourcentage d'utilisation permettrait de lutter contre l'épidémie. Tout est affaire de proportionnalité : il s'agit d'un outil complémentaire qui vient appuyer et non remplacer les enquêtes sanitaires humaines pour retracer les cas contacts et qui évite ainsi l'écueil du solutionnisme technologique. StopCovid est un petit exploit. Les Français ont réussi à la développer en très peu de temps, seuls, avec leurs meilleurs experts en numérique.

Enfin, malgré un taux faible de téléchargement, l'application pourrait se révéler particulièrement efficace dans les zones denses et urbanisées, là où elle peut être le plus utile, puisque l'anonymat des transports en commun et des lieux publics constitue le point faible des enquêtes basées sur la mémoire, et que c'est justement cet angle mort que l'application peut combler.

En conclusion, eu égard aux garanties fortes de protection des données personnelles apportées dès le début, au fait que la solution déployée est respectueuse de notre souveraineté numérique et que le dispositif est temporaire, il me semble que nous pouvons encore donner sa chance à cette application, qu'il est un peu trop tôt pour condamner.

Si une deuxième vague de covid nous touchait à l'automne, peut-être serions-nous heureux d'échapper à un reconfinement général grâce, en partie, au déploiement plus massif de cet outil.

M. Philippe Bas, président, co-rapporteur sur les questions électorales pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de Covid-19. –Beaucoup des questions posées en matière de droit électoral à l'occasion de la crise du covid-19 mériteraient d'être traitées dans un cadre permanent, en particulier celle de l'élargissement des procurations qui, en raison des contraintes calendaires, n'a pas été possible au degré souhaité mais qui mériterait d'être pérennisé, tout comme le vote par correspondance et le vote par internet, particulièrement nécessaire pour l'élection des représentants des Français de l'étranger en mai 2021, dans des conditions de sécurité sanitaire qui restent une grande inconnue.

En matière de contrôle des procurations, un système informatisé sera performant d'ici à un an et permettra l'attribution de procurations aux personnes n'habitant pas la commune du mandant, tout en évitant les fraudes.

Les crises révèlent des voies différentes de celles que l'on arpente habituellement. En France, nous avons été traumatisés par la fraude au vote par correspondance en vigueur jusqu'en 1975, mais cet ancien système était particulièrement souple. Il existe désormais des moyens pour organiser le vote par correspondance dans des conditions de sécurité satisfaisantes.

M. Alain Richard, co-rapporteur sur les questions électorales pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de Covid-19. – Je confirme mon plein accord avec la version écrite du rapport sur ces sujets électoraux, y compris les propositions pour l'avenir.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je remercie les rapporteurs pour la qualité de leurs travaux respectifs.

Je déplore toutefois l'absence de réflexe ultramarin, même s'il est vrai que les conditions de communication n'étaient pas aisées avec la suspension ou la stricte réglementation des vols et le confinement. La compétence des outre-mer de notre commission doit nous inciter à ce réflexe ultramarin.

La délégation sénatoriale à l'outre-mer a mené un gros travail sur les conséquences du covid-19, surtout sur l'économie. Sur la sécurité, nous savons que tout ne s'est pas passé à l'identique dans l'hexagone et en outre-mer, surtout en Guyane et à Mayotte. À Mayotte, la délinquance a fortement augmenté pendant cette période. À la maison d'arrêt de Majicavo, 183 détenus sur 323 ont été testés positifs au covid-19 et le CRA a été fermé car les autorités comoriennes ont refusé la réadmission de leurs ressortissants.

Ces sujets auraient mérité d'être examinés par notre commission. Un rattrapage *a posteriori* sur les conséquences de l'épidémie en outre-mer n'est-il pas possible ?

M. Philippe Bas, président. – Rien n'empêche que nous reprenions une réflexion spécifique sur l'outre-mer. Vous avez raison. Nous n'avons pas désigné de binôme spécifique pour traiter cette question. Comme souvent, l'ensemble des questions traitées n'abordent pas suffisamment la spécificité ultramarine.

À la rentrée, nous devrons tirer les enseignements de la gestion de la crise par les services publics outre-mer, d'autant plus que l'état d'urgence sanitaire se poursuit à Mayotte et en Guyane, même si la situation semble moins grave à Mayotte qu'en Guyane.

Mme Françoise Gatel, co-rapporteur. – Je suis très sensible à la question de Thani Mohamed-Soilihi. Dans le volet que nous avons exploré en commun avec Pierre-Yves Collombat, le cas de la Martinique a été spécialement examiné, parce qu'il nous semblait qu'il existait effectivement des spécificités dans les collectivités d'outre-mer, en raison de leur insularité – sauf pour la Guyane – et de leur éloignement. Nous savions que les conséquences financières de l'épidémie seraient particulièrement importantes pour les outre-mer. Leur isolement a été une grande difficulté. Nous aurions peut-être pu être davantage attentifs aux outre-mer, mais nous les avons bien pris en compte.

M. Jean-Yves Leconte. – Merci aux rapporteurs. Plusieurs avocats m'ont rapporté que dans un certain nombre de tribunaux, des masques avaient été donnés exclusivement aux magistrats et que, n'en ayant pas, les avocats étaient dans l'incapacité d'assurer le droit à la défense.

Mi-mai, j'ai visité le centre de rétention administrative (CRA) du Mesnil-Amelot. J'ai été très surpris. Il n'y a qu'un seul point d'eau pour toutes les personnes retenues et pas de gel hydroalcoolique. Toutes devaient boire sans verre au même point d'eau pendant la crise sanitaire. À cette période, la gestion des CRA n'a pas été optimale.

Pourrait-on disposer d'une liste des ordonnances dont les effets se prolongent au-delà de l'automne ? Le Gouvernement doit présenter des projets de loi de ratification dans les délais prévus, mais cela ne signifie pas que nous en discutions. Il faudrait que nous puissions débattre des ordonnances que nous jugeons importantes, sur le temps d'initiative parlementaire.

M. Éric Kerrouche. – Merci aux rapporteurs pour leur travail.

Les observations de Françoise Gatel et de Pierre-Yves Collombat complètent en grande partie le rapport que j'ai rédigé avec Jean-Marie Bockel, président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, sur la gestion de la crise du covid-19 par les maires. Quelque 1 800 élus locaux ont répondu à notre enquête, qui révèle un sentiment d'abandon assez fort et un manque important de matériel dénoncé par la plupart des élus locaux. Au cœur de la crise sanitaire, ils ont aussi eu l'impression que l'État au plus haut niveau ne répondait pas à leur demande d'informations. Ils les recevaient par les médias et non la chaîne hiérarchique.

Je reconnais que le couple préfet-maire a été plébiscité. Les initiatives ont été prises localement, avec des différences selon le niveau de collectivité. Plus la population était importante, plus il y avait de difficultés, en raison d'un champ accru de compétences, avec la décision de se substituer aux services de l'État, notamment pour les approvisionnements sanitaires. La volonté des élus locaux est que cette crise offre des enseignements à suivre si de nouvelles difficultés se manifestaient, avec la volonté de planifier les approvisionnements en masques et en outils de protection, et de mettre à plat les relations entre les collectivités territoriales et l'État, pour une meilleure reconnaissance des premières. Les élus locaux réclament avant tout une logique partenariale qui, selon eux, a manqué.

En matière électorale, il est regrettable qu'alors que nous avons eu le temps de mieux préparer le second tour des élections municipales, les décisions sur les procurations aient été prises trop tard et n'aient pas été assez larges. Nous aurions pu faire beaucoup mieux. Il faudra réfléchir à l'amélioration de ces processus et à la remise au goût du jour de possibilités comme le vote postal.

L'abstention existe de tout temps dans les grands centres urbains. Il faut trouver des solutions particulières. Il est important d'y réfléchir collectivement.

Mme Marie Mercier. – Je félicite tous les rapporteurs de leur excellent travail grâce auquel nous pourrons anticiper une éventuelle nouvelle vague.

L'accueil des enfants du personnel des centres de détention et des foyers de l'enfance n'avait pas été prévu. Lorsque nous avions auditionné Jean Castex, qui était alors en charge de la stratégie de déconfinement, j'avais posé une question sur la chaîne de responsabilité et émis l'idée du préfet unique. Nous n'avions pas eu de réponse.

L'intérêt de cette crise est qu'enfin, lors des commissions médicales d'établissement, nous avons parlé davantage médecine qu'administration. Le circuit court de la décision a prévalu. Les ARS ont probablement une utilité, mais il est important de remettre les médecins au centre des décisions.

Il reste beaucoup de choses à découvrir concernant cette maladie pour laquelle nous ne disposons pas encore de traitement. Il faudra laisser aux chercheurs le soin de

travailler pour mettre en place des protocoles thérapeutiques efficaces pour soigner les patients atteints de la covid-19.

La contrainte suscite l'imagination. Finalement, les collectivités territoriales ont pris la main. La commune reste le premier espoir et le dernier recours.

M. Alain Richard, co-rapporteur. – Dans la série des choses qui ont fonctionné, je voudrais ajouter l'éléphant dans le couloir : la capacité de nos hôpitaux à transformer leur organisation en quelques jours pour multiplier par deux ou par trois leurs capacités de réanimation pulmonaire. Au milieu des flots de récriminations, soulignons que des ressources ont pu être efficacement employées.

M. Philippe Bas, président. – Il ne nous appartenait pas de nous prononcer sur le fonctionnement des hôpitaux. En revanche, il nous appartenait de relever les défaillances du service public de la justice. Une partie du rapport porte sur ce point. Les tribunaux, dans lesquels on constate souvent un afflux de justiciables et d'avocats qui s'ajoutent au personnel, ont très vite fermé leurs portes. Mais ils ont aussi réduit leur activité très largement. Les personnels, surtout les greffiers, n'étaient pas correctement équipés pour travailler à distance. Après la grève des avocats, de nouveaux reports d'audience ont dû être décidés. La situation de la justice a été à déplorer.

La police et la gendarmerie ont été très mobilisées. Nous avons relevé leurs difficultés, mais elles ont effectué un travail de très grande qualité. Le service public de la justice, lui, a rencontré des obstacles majeurs à sa continuité, qui doivent faire réfléchir aux efforts d'informatisation à réaliser et à la préparation de plans de continuité d'activité plus sérieux.

Mme Muriel Jourda. – Nous avons constaté dans le Morbihan que le corps préfectoral était particulièrement organisé. Le préfet est un militaire, ce qui est très bon pour la gestion de crise. Il a extrêmement bien travaillé. À côté, l'ARS n'est pas faite pour la gestion de crise. Elle a travaillé comme d'habitude, c'est-à-dire à un rythme un peu lent pour la circonstance. Il aurait pu être bon qu'il y ait non pas plusieurs têtes – avec le préfet, l'ARS, l'éducation nationale, la direction départementale des finances publiques –, mais une seule.

Lors de son audition par la commission, j'avais demandé à M. Castex s'il était possible qu'il n'y ait qu'un seul chef de file, le préfet, organisant l'ensemble des services de l'État. Il n'avait pas répondu, faute de temps, mais l'un des membres de son équipe m'a rappelée pour me dire que ce n'était juridiquement pas possible car les ARS sont des établissements administratifs indépendants. Juridiquement, cela se justifie sans doute. Heureusement que les prévisions apocalyptiques du professeur Delfraissy, de 15 000 contaminations par jour, ne se sont pas réalisées. Malgré tout, il est positif de ne pas multiplier les têtes de pont dans un département – cette réflexion reste d'actualité.

Mme Françoise Gatel, co-rapporteur. – C'est la notion de *task force* coordonnée par un pilote.

Je suis sensible aux propos d'Alain Richard sur la capacité d'adaptation des hôpitaux. En Bretagne, chacun a été très heureux de la transformation des TGV en véhicules sanitaires voyageant de l'Est à Brest, mais les patients transportés auraient pu être accueillis dans des établissements privés de très grande qualité auxquels les ARS avaient demandé

d'arrêter toute activité. Soyons attentifs à cultiver l'intelligence d'un partenariat public-privé qui peut être de grande qualité.

M. Jacques Bigot. – L'Alsace a été durement touchée. On a mis beaucoup de temps avant de mobiliser les établissements privés. Du retard a été pris dans les relations transfrontalières. Les établissements allemands et luxembourgeois ont accueilli des malades, mais c'était très compliqué car le préfet de région ne peut pas discuter directement avec ses homologues des Länder.

Les dysfonctionnements de la justice révèlent très clairement des problèmes d'organisation. On a laissé aux présidents de juridiction le soin de s'organiser, or ils ne sont pas des chefs d'établissement. Les toutes petites juridictions se sont mieux organisées car elles ont bénéficié de la proximité accrue entre les personnes.

Des présidents de juridiction nous ont dit que des instructions claires de la chancellerie auraient eu des effets différents. Il y aurait eu moins de retard.

Mme Catherine Di Folco. – Comment le rapport sera-t-il diffusé ?

M. Philippe Bas, président. – J'y venais. Êtes-vous d'accord pour rendre le rapport public ?

M. Alain Richard, co-rapporteur. – Je me plains une nouvelle fois de cet usage immémorial au Sénat qui consiste à se prononcer sur la publication du texte et à se voir ensuite considéré comme approuvant l'ensemble de son contenu. Ce manque de franchise a des effets extrêmement nocifs.

M. Philippe Bas, président. – Cet usage, qui nous a précédés, présente un avantage : il n'est pas demandé d'approuver un rapport pour accepter qu'il en soit fait publicité. Il n'est imposé à personne d'assumer son contenu.

M. Alain Richard, co-rapporteur. – Ce serait un progrès spectaculaire que d'inscrire cette mention dans le rapport...

M. Philippe Bas, président. – En effet, c'est une bonne idée.

M. Jean-Pierre Sueur, co-rapporteur. – Il est précieux que les comptes rendus des débats de la commission soient inclus dans le rapport car, ainsi, les opinions divergentes y figurent.

M. Jean-Yves Leconte. – J'insiste : nous devons travailler sur les ordonnances qui resteront en vigueur après l'état d'urgence sanitaire.

M. Philippe Bas, président. – Oui, nous pouvons faire un état de toutes les mesures maintenues quelques mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire. Nous y joindrions les règles que le Sénat a inscrites dans la loi pour limiter les durées d'application des dispositions d'exception prises par ordonnances.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous pourrions même aller plus loin en prenant l'initiative de débattre de certaines ratifications, quitte à les examiner en procédure de législation en commission.

M. Philippe Bas, président. – Cela va de soi.

M. Alain Richard, co-rapporteur. – La ratification est une loi. Il faut bien qu'elle soit inscrite à l'ordre du jour du Sénat et de l'Assemblée nationale.

M. Philippe Bas, président. – Il n'est pas inenvisageable d'inscrire à notre ordre du jour le projet de loi de ratification, même si le Gouvernement ne le souhaite pas. Monsieur Leconte, vous pourriez le proposer à votre groupe. De mon côté, je vais y réfléchir.

Alain Richard avait proposé que nous réfléchissions à une mise en œuvre de la procédure de législation en commission. J'y suis très favorable. Entre la situation actuelle – ne jamais examiner la longue liste de projets de loi de ratification – et la situation dégradée qui consisterait à en faire un examen par cette procédure simplifiée, on peut s'interroger... Nous en avons discuté lors du bureau de la commission, qui s'est tenu ce matin même. En outre, la décision récente du Conseil constitutionnel pourrait entraîner une désincitation pour le Gouvernement à inscrire à l'ordre du jour les projets de loi de ratification puisqu'il n'est plus menacé que par une question prioritaire de constitutionnalité devant le Conseil constitutionnel, que la juridiction administrative répugnera à transmettre. Le Gouvernement a plus de confort que jusqu'à présent.

M. Alain Richard, co-rapporteur. – L'erreur initiale a été un excès de vertu dans la réforme constitutionnelle de 2008, que par ailleurs j'apprécie pleinement. À l'article 38, nous avons écrit qu'il ne pouvait plus y avoir de ratification tacite...

M. Philippe Bas, président. – Petite cause, grands effets !

La commission des lois autorise la publication du rapport.

La réunion est close à 12 h 20.

Jeudi 9 juillet 2020

- Présidence de MM. Philippe Bas, président de la commission des lois, et Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 8 h 30.

Lutte contre la cybercriminalité – Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 9 h 25.

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

Mercredi 8 juillet 2020

- Présidence de M. Jean-Paul Mattei, député, président -

La réunion est ouverte à 17 heures.

Commissions mixtes paritaires sur le projet de loi et le projet de loi organique relatifs à la dette sociale et à l'autonomie

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 organique relatif à la dette sociale et à l'autonomie, et une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ordinaire relatif à la dette sociale et à l'autonomie, textes adoptés par l'Assemblée nationale le 15 juin dernier et par le Sénat le 1^{er} juillet, se sont réunies à l'Assemblée nationale le mercredi 8 juillet 2020.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Jean-Paul Mattei, député, président, M. Alain Milon, sénateur, vice-président, de M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale, et de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

Les commissions mixtes paritaires procèdent ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Jean-Paul Mattei, député, président. – M. le Premier ministre a informé M. le Président de l'Assemblée nationale et M. le Président du Sénat qu'il avait décidé de convoquer la réunion de deux commissions mixtes paritaires chargées de proposer un texte commun sur les projets de loi organique et ordinaire relatifs à la dette sociale et à l'autonomie. Nous nous retrouvons donc aujourd'hui à cette fin avec nos collègues sénateurs, auxquels je souhaite la bienvenue.

Comme de coutume, je donnerai d'abord la parole au vice-président, puis à nos rapporteurs, en commençant par celui de la dernière assemblée saisie. Une discussion pourra ensuite s'engager, sachant qu'elle portera bien sûr sur les deux textes dont nous sommes aujourd'hui saisies.

M. Alain Milon, sénateur, vice-président. – Je serai bref et précis. Le rapporteur aura l'occasion de revenir sur la position du Sénat. Mais pour le dire en quelques mots, nous pensons qu'il faut tenir bon sur les principes. C'est la pérennité de la sécurité sociale qui est en jeu. Cette préoccupation a guidé le travail du Sénat sur le texte que nous vous proposons aujourd'hui.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Mon propos portera à la fois sur le projet de loi ordinaire et sur le projet de loi organique. Le texte du Gouvernement conduit à transférer 136 milliards d'euros à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), ce qui repousserait son extinction à décembre 2033. En quelque sorte,

cela nous fait revenir à la case départ. Lorsque la CADES été créée, en 1996, l'extinction de la dette sociale devait intervenir en 2009 !

Au Sénat, nous avons considéré que nous devions nous poser les mêmes questions qu'en 1995-1996, lors des débats sur la création de la CADES. Devons-nous, oui ou non, viser l'extinction de la dette sociale ? À cette question, nous avons répondu par l'affirmative. Dès lors, comment sortir de la situation sans fin où nous nous trouvons aujourd'hui ? Premièrement, nous devons veiller à ce que la dette transférée à la CADES soit légitime. Deuxièmement, nous devons mettre un terme aux déficits cumulés de la sécurité sociale, qui viennent chaque année reconstituer cette dette.

Dans quelle mesure est-il légitime de transférer une dette à la CADES ? Il nous a semblé que le transfert des déficits passés et des déficits cumulés des différents régimes de 2020 à 2023 était légitime. En revanche, nous avons très largement rejeté l'amortissement par la CADES d'un tiers de la dette hospitalière, pour un montant de 13 milliards d'euros, car les hôpitaux sont la propriété de l'État. Tel est le sens du principal amendement que nous avons voté sur le projet de loi ordinaire.

Par ailleurs, comment mettre un terme à l'accumulation des déficits de la sécurité sociale ? Afin d'apporter une solution, le Sénat a voté l'introduction d'une règle d'or pour les comptes de la sécurité sociale, qui s'appuiera sur les éléments de pluriannualité qui existent déjà dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). En vertu de cette règle, le solde cumulé des régimes obligatoires de base et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) sur les années n à n+4 devrait être positif ou nul.

Cette règle est à la fois contraignante et souple. Contraignante, car, pour la première fois, elle imposera de faire de véritables choix financiers en matière sociale. Souple, parce que les déficits ponctuels restent possibles avec cette règle, l'équilibre s'appréciant sur un cycle économique de cinq ans, pouvant être porté à dix ans en situation de crise exceptionnelle. Il reviendrait au Haut Conseil des finances publiques et au Conseil constitutionnel de juger de la sincérité de la trajectoire proposée. En somme, ce que nous proposons est un décalque de ce que vous avez voté pour les retraites.

Sur le volet autonomie, ce que nous proposons sur la cinquième branche est tout à fait cohérent avec le travail effectué par l'Assemblée, bien que des doutes aient été émis quant à l'opportunité de créer cette branche en urgence.

Au total, nous pourrions nous entendre, n'étaient-ce ces deux questions du transfert de la dette des hôpitaux et de la règle d'or, pour lesquelles je comprends que nous ne parviendrons sans doute pas à converger. J'approuve néanmoins la méthode de travail : nos échanges nous permettent de faire entendre la voix du Parlement, et de ne pas être à la remorque du Gouvernement.

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le Sénat a adopté la semaine dernière les projets de loi ordinaire et organique relatifs à la dette sociale et à l'autonomie.

S'agissant du projet de loi organique, deux articles demeurent en discussion, après l'adoption conforme de l'article 1^{er} par le Sénat. Je voudrais me féliciter de l'accord entre nos deux chambres concernant la nécessité d'accepter, en responsabilité, un délai supplémentaire d'amortissement de la dette sociale, fixée désormais en 2033. L'ampleur des déficits à

reprendre, d'un montant de 136 milliards d'euros, justifie cet effort supplémentaire, malgré la volonté que nous partageons tous d'éteindre la dette sociale aussi rapidement que possible, pour qu'elle ne pèse pas éternellement sur les générations à venir ni sur les nécessaires investissements dans notre protection sociale. Je pense qu'il faudra regarder également avec un œil favorable les précisions apportées par le Sénat à l'article 2, concernant les annexes, qui me semblent aller dans le bon sens.

Cet attachement commun à la bonne gestion des finances sociales doit nous faire réfléchir sur la meilleure manière d'assurer un pilotage des finances sociales aussi proche que possible de l'équilibre, dès lors que les conditions macroéconomiques y seront à nouveau propices. Le Sénat propose en la matière un système de « règle d'or » budgétaire, à travers une annexe B clarifiée, complétée et renforcée. Le nouvel article 1^{er} bis propose ainsi d'inscrire dans la loi organique la règle selon laquelle la prévision de soldes cumulés de l'ensemble des régimes obligatoires de base et des organismes qui concourent à leur financement, pour une période de cinq exercices, soit positive ou nulle. Cet article prévoit également la possibilité, en cas de circonstances exceptionnelles, dont nous ne pouvons que trop bien comprendre la portée aujourd'hui, de déroger à cette règle. Le cas échéant, un rapport annexé aux lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) devra détailler la manière dont le Gouvernement entend assurer l'équilibre sur une période de dix ans. Le droit commun et l'exception prévoient tous deux le détail des mesures que devra prendre le Gouvernement pour respecter la trajectoire pluriannuelle des finances sociales qu'il présente.

Le mécanisme proposé est proche, même s'il s'applique à un champ différent, de ce qui a pu être examiné en son temps dans le cadre du projet de loi organique relatif au système universel de retraite. Aussi intéressante cette idée soit-elle, j'estime qu'elle doit s'insérer dans une réflexion plus large sur l'évolution du pilotage des finances sociales, à laquelle pourrait d'ailleurs s'adoindre une nouvelle définition du champ des LFSS comme une modernisation de l'examen dans lequel nous nous engageons chaque automne.

La date retenue par le Sénat dans sa rédaction montre d'ailleurs l'absence d'urgence absolue sur ce sujet, en comparaison des autres dispositions. Nous gagnerions vraiment à faire prochainement une proposition cohérente et complète sur tous les aspects des LFSS. Je suis attaché par ailleurs à ce que nous ne mélangions pas tous les sujets, alors que ce texte porte déjà des mesures très fortes pour l'autonomie de nos concitoyens.

Je sais qu'à ce sujet, nos assemblées partagent un objectif commun, et je souhaite que nous menions un travail coordonné pour les faire avancer, d'ici quelques mois.

Le Sénat a adopté dans le même temps le projet de loi ordinaire. Concernant ce texte, trois articles restent en discussion, le Sénat ayant adopté deux articles conformes. Je tiens à souligner là aussi l'accord que nous partageons concernant le fond : je suis également animé, comme les sénateurs de la conviction que le transfert en 2024 d'une fraction de contribution sociale généralisée (CSG) de la CADES vers la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) constitue un engagement crucial dans le financement du soutien à l'autonomie.

Je vois également que les modifications apportées concernant la cinquième branche, dont nous avons acté la création en première lecture à l'Assemblée nationale, ont permis d'améliorer la qualité du texte, et je ne peux qu'y souscrire. Il en va de même pour l'article 3 concernant le transfert de la soulte des industries électriques et gazières à l'Agence

centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), afin de soulager aussi rapidement que possible la trésorerie de la sécurité sociale.

Cependant, la suppression par le Sénat des dispositions relatives à la reprise par la CADES de la dette des établissements de santé, privés d'intérêt collectif et assurant le service public hospitalier fait obstacle à ce que nous trouvions un accord lors de cette commission mixte paritaire. Conformément aux annonces du Gouvernement en novembre 2019, le présent projet de loi prévoit en effet qu'un tiers du montant des dettes accumulées jusqu'au 31 décembre 2019, à hauteur de 13 milliards d'euros, soit transféré à la CADES. Le financement de ces établissements par l'assurance maladie constitue pour moi une preuve amplement suffisante du caractère social de la dette et donc des modalités de reprise proposées par le Gouvernement. Sa suppression, à l'inverse, maintiendrait les hôpitaux dans l'asphyxie budgétaire qui est la leur actuellement.

Ces éléments me semblent de nature à constater dès maintenant la divergence, partielle mais substantielle, entre nos deux chambres, et à acter dès à présent l'échec de notre commission mixte paritaire.

M. Jean-Pierre Door, député. – Mon groupe, Les Républicains, s'oppose à ce que la CADES devienne une caisse fourre-tout, une sorte d'« auberge espagnole », comme je l'ai entendu dans les débats au Sénat. C'est en contradiction avec l'esprit de la « loi Veil » de 1994, mais aussi de la loi organique de 2010, qui exigeait des ressources obligatoires en fonction des dépenses. Or, les nouveaux transferts résultent de l'exonération des cotisations sociales voulue par le Gouvernement, des mesures prises en réponse au mouvement des « gilets jaunes », et, maintenant, de la dette des hôpitaux ! Cela relève exclusivement de l'État. Par ailleurs, nous sommes favorables à la règle d'or proposée par nos collègues. C'est pourquoi nous voterons pour le texte du Sénat.

M. Yves Daudigny, sénateur. – Le groupe socialiste et républicain a exprimé sa perplexité, face à un texte qui acte le transfert de 136 milliards d'euros de dettes à la CADES et, en même temps, crée une nouvelle branche de la sécurité sociale ! Nous sommes totalement opposés au transfert de cette dette à la CADES, car elle n'offre aucune garantie pour l'avenir. Il existe une solution alternative, qui n'a pas été retenue mais n'a rien d'impraticable. Nous pourrions mutualiser la dette sociale avec celle de l'État, en actant le caractère très exceptionnel de la période actuelle. Cela permettrait de libérer environ 10 milliards d'euros de recettes fiscales par an, pendant dix ans, pour financer d'autres besoins, notamment l'autonomie.

Quant à la création d'une cinquième branche, finançant la dépendance liée à l'âge et au handicap, elle a toujours été appelée de ses vœux par le groupe socialiste. Mais telle que nous la proposons ce texte, c'est une coquille vide ; il faut encore lui adjoindre un financement pérenne, une gestion, des prestations. Nous encourageons le Gouvernement à aller dans ce sens. Mais pour les raisons que j'ai évoquées, nous voterons contre ce texte.

Mme Cendra Motin, députée. – Je déplore que nos deux assemblées ne puissent se mettre d'accord sur un texte aussi engageant et urgent pour rendre soutenable le déficit de la sécurité sociale. L'ACOSS n'a pas été créée pour porter 90 milliards d'euros de dette. Les risques qui en résultent dans la capacité de refinancement de l'ACOSS rendent nécessaire l'intervention de l'État, nous plaçant alors dans une situation anormale.

S’agissant de la règle d’or, bien qu’y étant sensible et en comprenant la finalité, je crois davantage à la souplesse de l’objectif national de dépenses d’assurance maladie (ONDAM) pour nous permettre de donner tous les moyens à la politique de santé. En matière de retraite, la règle d’or répondait au contraire à l’objectif d’un rétablissement de l’équilibre des régimes sur plusieurs années.

S’agissant enfin des recettes, la France reste le pays dont le taux de prélèvements obligatoires est le plus élevé au monde – et ce en dépit de nos efforts depuis trois ans pour en baisser le niveau. Renforcer le niveau de taxation ne me paraît pas souhaitable face à la crise sociale et économique que nous nous apprêtons à traverser.

L’engagement du ministre, M. Olivier Véran, est fort, promettant de consacrer 1 milliard d’euros supplémentaires dès l’année prochaine à la dépendance. Nous devons poursuivre le travail, en attendant la conclusion des différents travaux dans la perspective du prochain PLFSS. Nous pourrons alors consacrer des crédits pour répondre aux engagements forts que nous prenons.

M. Bernard Perrut, député. – Nous sommes tous unis sur l’objectif de création d’une cinquième branche. Nous sommes en revanche étonnés par la méthode, dans le cadre d’annonces rapides, à la hussarde, sans que d’autres options puissent être discutées. Cette réforme intervient par ailleurs à un moment où les besoins liés au grand âge n’ont pas fait l’objet d’un débat. Nous risquons donc de créer une branche qui ne sera pas adaptée, sans en connaître les financements nouveaux.

La cinquième branche ressemble en réalité à une coquille vide, seul 1 milliard d’euros supplémentaires ayant été annoncé par le ministre, dans la perspective de 3 à 4 milliards d’euros supplémentaires d’ici 2024. Nous considérons ces moyens supplémentaires comme insuffisants par rapport aux 30 milliards d’euros annuels couverts par la dépendance – dont 7 milliards restant à la charge des familles.

Nous ne sommes évidemment pas contre la mise en œuvre de ce dispositif juridique, quel qu’en soit le nom – bien qu’il faille éviter la référence à la notion de risque. Plutôt qu’un risque, la vieillesse est une chance et un défi qui doivent se préparer dès la retraite, dans l’objectif de construire un parcours de vie et de privilégier le maintien à domicile.

Mais nous ne pouvons pas nous limiter à des effets d’annonce : battons-nous ensemble, avec nos collègues de la majorité, pour obtenir des moyens adéquats. Il y a urgence dans ce domaine.

M. Philippe Mouiller, sénateur. – Je ne reviendrai pas sur le problème de méthode, avec l’annonce du chiffre de 1 milliard d’euros supplémentaires sans évaluation. Au regard notamment des travaux menés par notre commission des affaires sociales dans son groupe de travail consacré au handicap, ce chiffre semble largement insuffisant.

J’aimerais soulever ici la question du périmètre couvert par la notion d’autonomie. Il y a un vrai risque de réduire le handicap à cette notion, alors qu’il la dépasse largement, notamment dans la construction des parcours de vie. La politique du handicap est-elle limitée, dans la nouvelle architecture gouvernementale, à la seule perte d’autonomie ?

M. Paul Christophe, député. – Ne nous engageons pas dans des procès en paternité sur la réforme de la dépendance. Notre priorité était de cranter ce sujet. Le projet de loi organique n'a pas pour vocation de définir l'ensemble des éléments relatifs à la création d'une cinquième branche – qu'il s'agisse de la gouvernance ou des financements – mais d'acter une volonté certaine du Parlement d'avancer ensemble pour en porter création.

Les rapports remis par M. Dominique Libault et Mme Myriam El Khomri avaient des visions financières fixées à 2024 et 2030. Avec cette réforme, nous avons l'opportunité d'acter dès cette année la progression de 1 milliard d'euros des dépenses consacrée à l'autonomie. Nous serons tous d'accord pour considérer cette proposition comme insuffisante et pour la faire progresser.

Je partage l'interrogation relative à l'autonomie concernant le handicap, tout en précisant que nous ne devons pas nous limiter à la perte d'autonomie : les gains d'autonomie, qui sont réels, ne doivent pas être oubliés. Nous connaissons tous les bénéfices, pour la société dans son ensemble, de l'accompagnement des parcours de vie des personnes en situation de handicap. Le champ du handicap a toute sa place dans cette réflexion, au-delà du seul enjeu de l'autonomie.

La loi organique crée légitimement les conditions pour que la loi ordinaire puisse poser les fondations d'une cinquième branche, grâce à une initiative parlementaire prise par amendement.

Mme Jeanine Dubié, députée. – Je remercie nos collègues du Sénat qui ont soulevé des interrogations partagées concernant le périmètre, la gouvernance et le financement.

Nous sommes nombreux à demander, depuis longtemps, la création d'une cinquième branche, dès l'origine des débats relatifs à la mise en place de la CNSA. Nous regrettons la vision budgétaire de cette réforme, qui se limite à fusionner deux sous-ONDAM et à créer une annexe. Le groupe Libertés et Territoires a eu l'occasion d'exprimer toutes ses réserves à ce titre.

Plusieurs sujets de fond, relatifs notamment à la barrière de l'âge, n'ont pas été abordés, pour répondre notamment aux personnes en situation de handicap et non aux seules personnes âgées. L'inclusion ou non de l'allocation personnalisée d'autonomie et de la prestation de compensation du handicap dans la future cinquième branche ne l'a pas été davantage.

M. Alain Milon, sénateur, vice-président. – Je regrette tout d'abord que la notion de cohérence soit avancée pour défendre cette réforme, au moment où la reprise de la dette hospitalière par la CADES n'illustre pas une grande cohérence.

Je regrette également que la création d'une règle d'or soit considérée comme prématurée, contrairement au transfert d'une partie de la CSG, que nous devrions voter dès à présent pour une application en 2024.

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je préciserais que nous avons donné, à l'Assemblée nationale, une impulsion pour que la CNSA participe à la construction de la future gouvernance, dans la perspective du prochain PLFSS.

S'agissant du handicap, nous ne pouvons pas le réduire à l'autonomie, et réciproquement. La CNSA travaille d'ailleurs aujourd'hui de manière bien plus large que sur le seul enjeu de l'autonomie. Il nous reste à attendre de connaître l'architecture complète du Gouvernement.

M. Jean-Marie Vanlerenbergh, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La qualité des interventions est réelle mais ne suffira pas à nous permettre d'obtenir un accord.

Je rappellerai uniquement que la dette des hôpitaux résulte, pour l'essentiel, de l'absence financement consacré au « plan hôpital » de 2007. Rien ne s'oppose à ce que les hôpitaux soient transférés à l'assurance maladie. Nous devons revoir l'architecture d'ensemble pour y retrouver de la cohérence.

Nous étions prêts à admettre cette facilité à une occasion, à condition toutefois de préciser plus clairement les conditions de transfert de dette à la CADES pour l'avenir. Cet objectif de précision supplémentaire était d'ailleurs également celui porté au titre de la règle d'or concernant l'ensemble des branches de la sécurité sociale.

Notre objectif d'un solde positif ou excédentaire sur cinq ans était clair. Nous reviendrons sur ce sujet en formulant des propositions dans les mois qui viennent.

S'agissant de la cinquième branche, enfin, le transfert de 0,15 point de CSG revient à déshabiller l'un pour habiller l'autre. Cela n'est une bonne technique ni en comptabilité, ni en gestion. Je souhaiterais que le ministre octroie sans attendre 2,3 milliards à l'autonomie, dès 2021, bien au-delà du milliard qu'il a annoncé.

Les 22 milliards de l'ONDAM médico-social sont à mettre au regard des quelque 66 milliards de dépenses totales actuellement consacrées à la perte d'autonomie, selon les chiffres donnés par Mme Marie-Anne Montchamp, présidente du conseil de la CNSA. Nous pourrions alors avoir une bonne vision des moyens de notre politique dès 2021.

Les 22 milliards de financements consacrés à la perte d'autonomie sont à mettre au regard des 66 milliards de dépenses actuellement, aux termes des chiffres donnés par Mme Marie-Anne Montchamp, présidente du conseil de la CNSA. Nous pourrions alors avoir les moyens de notre politique dès 2021.

Je remercie néanmoins le rapporteur pour l'Assemblée nationale d'avoir souligné les points d'amélioration du texte apportés par le Sénat.

M. Jean-Paul Mattei, député, président. – Il me semble que l'on n'était pas loin d'un accord et, même si mon rôle de président m'oblige à une certaine neutralité, j'ai pour habitude de dire ce que je pense : je dois donc dire que je regrette que l'on n'ait pu y parvenir. Je le regrette pour la règle d'or, car j'ai bien senti que nos amis sénateurs étaient ouverts à une reprise, même partielle, de la dette hospitalière. J'ai le sentiment qu'il y avait un blocage au niveau du Gouvernement sur la règle d'or : on peut le regretter mais c'est ainsi.

Je vais donc vous proposer de constater que les commissions mixtes paritaires sur la loi organique comme sur la loi ordinaire ne peuvent pas conclure, et ce avant tout pour des questions de temps : il y a une certaine urgence et, si nous devions arriver à un accord, j'ai bien compris que par l'effet des navettes successives, il serait alors un peu tard.

Les commissions mixtes paritaires constatent qu'elles ne peuvent parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique et du projet de loi relatifs à la dette sociale et à l'autonomie.

La réunion est close à 17 h 45.

Jeudi 9 juillet 2020

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 14 h 00.

Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 14 h 40.

- Présidence de M. Thierry Carcenac -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019 se réunit au Sénat le jeudi 9 juillet 2020.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Thierry Carcenac, sénateur, président, de M. Éric Woerth, député, vice-président, de M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat, et de M. Laurent Saint-Martin, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

Elle procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Thierry Carcenac, sénateur, président. – Le projet de loi initial, qui comportait sept articles, puis huit après son examen par l'Assemblée nationale, a été rejeté par le Sénat. Tous les articles restent par conséquent en discussion. Dans ces conditions, le rapporteur devrait être en mesure de nous dire rapidement s'il est envisageable de parvenir à un accord.

M. Éric Woerth, député, vice-président. – Il me semble *a priori* difficile de parvenir à un accord, mais je ne saurais en préjuger.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Vous vous en doutez, il sera extrêmement difficile de parvenir à un accord, le Sénat ayant rejeté

l'ensemble du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019.

Ce rejet ne tient pas à proprement parler au non-respect de l'autorisation parlementaire initiale. L'exécution du budget est conforme à la loi de finances initiale. Je salue notamment le fait que le Gouvernement n'ait pas eu recours aux décrets d'avance en 2019. La réserve de précaution est aussi en baisse.

Au regard de la situation actuelle, l'examen de ce projet de loi de règlement peut sembler quelque peu surréaliste, compte tenu des conséquences de la crise que nous connaissons depuis quelques mois. Toutefois, considérant le manque d'ambition initiale sous-tendue par le projet de budget 2019 et avec finalement quasiment 100 milliards d'euros de déficit et 100 % de dette publique – je force à peine le trait –, nous n'avons pas désormais les marges de manœuvre nécessaires pour faire face à la crise sanitaire, contrairement à nos voisins allemands.

Par cohérence avec notre vote initial, il me semble que nous ne pouvons donc parvenir à un accord sur ce projet de loi de règlement et d'approbation des comptes pour l'année 2019.

M. Laurent Saint-Martin, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. –

Dans la mesure où le Sénat a rejeté l'ensemble du texte, il n'est effectivement pas possible que nous parvenions à un accord. Comme vous l'avez dit, il s'agit plus d'une question politique sur la bonne gestion de l'exercice 2019 pour préparer la crise que d'une contestation de la bonne exécution des crédits par rapport à la loi de finances initiale, exécution qui est pourtant l'objet même d'un projet de loi de règlement.

Sur le fond, nous sommes en désaccord avec votre position. On ne saurait considérer que l'exercice 2019 n'a pas permis d'affronter la crise : le Gouvernement a consacré les moyens nécessaires pour sauver notre économie. Nous allons d'ailleurs poursuivre aujourd'hui l'examen en séance publique, à l'Assemblée nationale, du troisième projet de loi de finances rectificative, en vue de déployer 15,5 milliards d'euros supplémentaires. La bonne gestion des comptes en 2019 a permis de lever la dette nécessaire pour faire face à la crise, reconnaissions-le. Le redressement des comptes publics était nécessaire et utile, notamment au regard de notre capacité d'endettement.

Le déficit public s'est établi en 2019 à 2,1 % du PIB, hors impact de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Il convient de saluer la trajectoire constante de réduction du déficit public depuis 2017 jusqu'à l'année 2019 incluse – cela ne s'est pas vu depuis plusieurs décennies. Il faut également noter l'excédent conjoncturel de l'année 2019 ; les effets de la crise passée ont commencé à se résorber.

Je me félicite de la confiance retrouvée des acteurs économiques, des rentrées fiscales liées à une hausse des investissements et des créations nettes d'emplois. De même, la charge de la dette a été significativement réduite par notre bonne capacité à gérer notre refinancement.

Vous avez raison, les dépenses ont augmenté à hauteur de 6 milliards d'euros : à la suite de la crise des « gilets jaunes », le coût de la prime d'activité a été massivement en hausse, à hauteur de 4 milliards d'euros.

J'insiste sur la bonne exécution des crédits et la sincérité de l'exécution du budget. Les mises en réserve des crédits ont été maintenues au taux historiquement bas de 3 %, conformément à l'engagement du Président de la République. De même, les décrets d'avance ont été nuls pour la deuxième année consécutive – c'est inédit depuis plusieurs décennies. Aussi, si l'on s'en tient à l'objet même de ce projet de loi de règlement, celui-ci mérite d'être voté en l'état. C'est pourquoi nous ne pouvons nous rejoindre, et la commission des finances de l'Assemblée nationale examinera ce texte en nouvelle lecture demain matin.

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019.

La réunion est close à 14 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

Mardi 7 juillet 2020

- Présidence de Mme Nathalie Delattre, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 35.

Examen du projet de rapport

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Nous voici à la fin de nos travaux. Notre réunion d'aujourd'hui doit clore notre commission d'enquête. À situation exceptionnelle, dispositions exceptionnelles : au lieu de six mois, elle a duré presque huit mois.

Même si nous avons pu bénéficier de deux mois supplémentaires, le confinement nous a obligés à renoncer à tous nos déplacements – aucune visite de terrain n'a été possible – et à certaines auditions. Nous avons aussi dû concentrer dans un temps bref les auditions essentielles qui n'avaient pas encore eu lieu, au premier rang desquelles celles des membres du Gouvernement.

Nous avons procédé au total à 58 heures d'auditions, nous permettant d'entendre 67 personnes, dont quatre membres du Gouvernement. Nous avons très bien travaillé ensemble et je tiens à vous remercier de votre implication et de votre présence à nos auditions, très riches, et dont la qualité de notre travail découle. C'est grâce à la pertinence de vos questions que la rapporteure a pu aller plus loin dans les propositions.

Deux auditions n'ont pu se dérouler dans de bonnes conditions. La première, celle du Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF), nous a mis face à deux personnes envoyées par l'association, mais qui n'en étaient pas représentantes – c'était au moins le cas pour l'une des deux. Nous avons écrit au CCIF, qui nous a répondu qu'il pensait pouvoir nous recommander des personnes à rencontrer, mais qu'il ne pensait pas que c'était lui-même que nous souhaitions auditionner. Chose extraordinaire ! La réponse édifiante, et par ailleurs victime, du CCIF est révélatrice. Je vous propose que nous l'annexions à notre rapport.

M. Jean-Yves Leconte. – N'est-ce pas obligatoire de se présenter devant la commission d'enquête ?

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Oui, c'est une obligation à laquelle on ne peut se soustraire. Nous nous réservons le droit d'envisager des suites.

L'autre audition qui n'a pu se tenir est celle du président de l'ex-Union des organisations islamiques de France (UOIF), aujourd'hui Musulmans de France, qui était injoignable, prétextant que le secrétariat n'était pas ouvert à cause de la crise sanitaire. Même les ministres se sont rendus disponibles dans un calendrier contraint. Je souhaite que cet état de fait soit noté dans notre dossier.

Je salue le travail de notre rapporteure, conduit avec le courage, la détermination et la ténacité que nous lui connaissons, sur un sujet délicat. Elle a parlé de son rapport avec chacun, pour dissiper toutes les ambiguïtés qui pouvaient demeurer, ce que je salue.

Je partage l'ensemble du rapport et des propositions et je trouve intéressant que nous poursuivions notre dialogue autour des 37 propositions de modification déposées, après avoir entendu la rapporteure.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Je remercie Nathalie Delattre pour notre travail constructif, ainsi que chacun des membres de la commission d'enquête. Certains étaient peut-être inquiets au début, mais nous avons réfléchi et avancé ensemble. Merci d'avoir contribué à une réflexion riche même si, bien sûr, nous n'avons pas toujours été d'accord.

Ce rapport a trois objectifs. Le premier est d'établir un constat commun sur une situation dont la réalité et la gravité sont parfois encore niées, celle de la poussée du radicalisme islamiste sur certains points de notre territoire.

Le deuxième objectif, tel qu'il est inscrit dans la résolution qui sert de base à nos travaux, est d'évaluer la réponse publique à ce phénomène. La parole du Président de la République sur le séparatisme, deux mois après le début de nos travaux, marque une prise de conscience bienvenue, mais pour l'instant inaboutie.

Troisième objectif, sur la base du constat dressé et de l'analyse de la réponse des pouvoirs publics : il faut que nous puissions formuler des propositions concrètes et opérationnelles pour informer et donner aux acteurs de terrain les moyens de lutter contre l'islamisme radical, et en particulier de protéger les enfants et les jeunes.

Notre réunion constitutive avait été pour nous l'occasion d'un échange sur les mots. Nous sommes convenus qu'à partir des termes de la résolution présentée par le groupe LR, nos travaux devraient servir à donner une définition des mots « radicalisme islamiste » qui puisse nous être commune.

Nous sommes aussi convenus d'emblée de ne pas recommencer de précédents travaux, notamment ceux de Nathalie Goulet, André Reichardt, Jean-Marie Bockel, Catherine Troendlé et Sylvie Goy-Chavent, auxquels nombre d'entre nous ont participé.

Je vous propose de considérer que le radicalisme islamiste n'est pas uniquement la question du terrorisme et du passage à l'action violente, mais qu'il implique aussi des comportements qui peuvent être pacifiques et qui ne mènent pas à la violence, et qu'il est le fait de groupes qui prônent le repli identitaire ou l'entrisme dans le monde associatif et politique.

Je vous propose une définition : le radicalisme islamiste est la volonté de faire prévaloir dans certaines parties du territoire une norme prétendue religieuse sur les lois de la République.

Le radicalisme islamiste est porté par un projet politique dont l'existence est établie depuis longtemps. Depuis les années 1970, on le nomme « islamisme ». Que les groupes qui le portent historiquement, comme les Frères musulmans, soient actifs en France et qu'ils cherchent à imposer leurs vues par des réseaux d'associations, par la recherche de la

reconnaissance par les pouvoirs publics et par l'entrisme sur les listes présentées aux élections – celles de 2020 nous l'ont montré –, nous a été confirmé lors de nos auditions.

Tous ont souligné que ce radicalisme n'était pas uniquement le fait de ces groupes, mais aussi d'individus ou de groupuscules qui participent à l'essor d'une religiosité rigoriste qui touche les musulmans de par le monde depuis les années 2000 – la France n'est pas la seule à faire face à ce problème. Ils cherchent à peser sur la vie quotidienne et le rapport aux autres des Français de confession musulmane et des musulmans étrangers résidant en France, pour leur imposer une orthopraxie, des pratiques vestimentaires, alimentaires, rituelles, mais surtout une norme de comportement et de rapport entre les hommes et les femmes, afin de les séparer du reste de la population française. On voit sur nos territoires la construction de ces écosystèmes.

La France est intégratrice et la volonté de vivre ensemble sous la protection de la République est très largement majoritaire dans notre pays. Les islamistes, bien sûr, ne peuvent pas prendre le pouvoir en France, mais ils cherchent à déstabiliser notre société et à se faire reconnaître le droit de régenter la vie des personnes de confession musulmane pour les isoler.

Dans le droit fil du rapport de nos collègues Nathalie Goulet et André Reichardt, le rapport considère qu'il n'est pas bon que l'État tente de peser sur l'organisation du culte musulman, voire de l'organiser lui-même. Cette question concerne les croyants, pas les pouvoirs publics. L'État n'a pas à s'immiscer dans l'organisation des religions.

Le projet de rapport commence par ces éléments issus de nos auditions et fait part des différents points de vue, parfois antagonistes.

Je le rappelle, il n'existe pas de communauté musulmane unifiée, pas plus qu'il n'existe un islam. Ce sont au contraire les tenants de l'islam politique qui voudraient imposer ces deux idées. À plus forte raison, on ne peut que dénoncer ceux qui confondent croyance et origine géographique. Cette confusion ressort de ce que l'une des personnes auditionnées a appelé la « folklorisation de l'islam » : un mélange d'attitude condescendante de la part de ceux qui considèrent qu'une partie de la population ne serait pas en état de vivre selon les lois de la République et d'instrumentalisation par ceux qui voudraient faire de comportements religieux parfois très récemment créés des normes culturelles auxquelles il serait discriminatoire de s'opposer.

Le rapport souligne aussi les erreurs des gouvernements successifs, en regroupant des populations économiques fragiles et de même origine géographique dans certains quartiers. Cette absence de mixité tient en échec notre politique de la ville. Ce sentiment d'exclusion, voire d'abandon, ressenti par une partie des Français peut nourrir ce que le Président de la République a appelé « le séparatisme ».

Quelles que soient les origines de l'islam radical, sa réalité est établie. Il ne s'agit pas, comme le sociologue envoyé par le CCIF a pu nous le dire, d'un fantasme créé par l'État pour se désigner un ennemi et mener une politique de répression. On le trouve dans l'adhésion croissante à une nouvelle orthopraxie musulmane rigoriste d'une partie de la population, qui remet en cause les valeurs de la République et va, pour un peu plus d'un quart des croyants, jusqu'à l'idée que la charia doit s'imposer par rapport aux lois de la République.

L'islam radical est à l'œuvre dans les méthodes de recrutement et d'endoctrinement de la jeunesse au travers de quatre secteurs : l'enseignement hors contrat,

dont les recteurs d'Île-de-France nous ont dit que certains établissements échappaient au contrôle en organisant une mise en scène devant les inspecteurs, ainsi que l'enseignement à domicile qui augmente tous les ans, même si le pourcentage reste faible ; le monde économique, au travers de librairies radicales et de commerces halal qui promeuvent un mode de consommation se distinguant le plus possible de celui du reste de la population ; le monde associatif, certaines associations diffusant un islam radical sous couvert d'action sociale ou éducative et empêchant toute critique des comportements séparatistes par une stratégie de victimisation permanente ; le sport, où l'attrait des jeunes pour la pratique sportive et la compétition se trouve détourné pour imposer un cadre et des pratiques religieuses.

Ces mouvements tendent à la création d'écosystèmes clos sur certaines parties du territoire.

Nous avons, après plusieurs demandes, obtenu la liste des quinze quartiers identifiés par le Gouvernement pour lancer sa politique de lutte contre la radicalisation. Elle montre que, à l'exception du nord-ouest de la France, tout le territoire métropolitain est touché.

Il faut refuser l'idée selon laquelle le radicalisme islamiste ne serait qu'une réaction vis-à-vis de ce que certains appellent l'islamophobie. Ce relativisme empêche de voir la réalité en face. La République doit lutter contre tous les extrêmes.

Quelle a été la réaction de l'État face à ce phénomène ? Depuis 1995, les pouvoirs publics se sont concentrés sur la menace terroriste et l'entrave à l'action violente. Cette préoccupation a abouti à la mise en place d'un arsenal juridique complet et à la structuration des services de sécurité intérieure. Mais le problème auquel nous faisons face est différent et a pu sembler négligeable et inexistant. Pourtant, deux mois après le lancement de nos travaux, le Président de la République a annoncé qu'il entendait faire de la lutte contre le séparatisme une priorité. Cette reconnaissance est nécessaire et l'impulsion qui vient du sommet de l'État bienvenue, même si elle a été tardive et demeure incomplète. Pour l'instant, ce ne sont que des mots.

L'engagement du ministre de l'éducation nationale, de son ex-secrétaire d'État chargé de la jeunesse et de la vie associative et de l'ex-ministre de l'intérieur a paru réel et ils ont même eu des discours inattendus de clarté, montrant notamment une prise de conscience de l'existence de l'islam radical au sein du monde associatif.

Pour le sport, nous avons estimé qu'il fallait s'inspirer de l'article 50 de la charte olympique. La ministre des sports considère, elle, la présence de signes religieux ou politiques comme un fait accompli aux jeux Olympiques de Paris en 2024. Je lui ai répondu que nous n'étions pas obligés de subir cela quatre ans avant.

Pour donner aux acteurs de terrain les moyens de lutter contre le radicalisme islamiste, le rapport énonce quarante propositions. Les douze premières visent à renforcer la connaissance et le suivi de ce phénomène par les services de renseignement, et la coordination de l'action de l'État. Tout d'abord, la structuration de nos services de renseignement en la matière, affaiblie par la disparition des renseignements généraux, doit être renforcée. Il est essentiel de mieux associer et accompagner les élus locaux sur cette question pour qu'ils prennent toute leur place.

Il s'agit aussi de mieux faire appliquer la loi, notamment en ayant davantage recours à la judiciarisation, et en ne nous reposant pas uniquement sur la police administrative. Je ne pense pas qu'il y ait besoin de créer de nouvelles lois. Nous devons d'abord garantir que tous nos concitoyens bénéficient de la protection des lois de la République. La loi de 1905, qui définit les relations entre l'État et les cultes, est moderne ; certains de ses aspects ont peut-être été négligés. Protéger ceux qui vivent en France du radicalisme islamiste ne relève pas uniquement de la laïcité. Cela implique aussi l'application des lois contre les appels à la haine et à la discrimination en raison de l'appartenance ou de la non-appartenance supposée à une religion ; l'application de l'égalité entre hommes et femmes ; l'application du code civil en matière de mariage et de consentement.

Un outil existe : la police des cultes, créée en 1905, toujours en application, mais tombée en désuétude par absence d'actualisation. Je rappelle que le législateur de 1905 a souhaité réprimer les réunions publiques au sein des lieux de culte ; l'exercice contraint du culte et le fait de porter atteinte à la liberté de conscience ; l'outrage ou la diffamation d'un citoyen chargé d'un service public par un ministre du culte ; la provocation directe, par un ministre du culte, à résister à l'exécution des lois ou aux actes légaux de l'autorité publique. Quelque 115 ans après leur édition, ces infractions me paraissent pleinement pertinentes pour faire face aux enjeux actuels. Mais certaines, malgré leur gravité, ne sont passibles que d'amendes, et doivent être réexaminées pour une application au monde d'aujourd'hui.

La plupart des personnes auditionnées ont également insisté sur la nécessité d'assurer une plus grande transparence du financement des associations. Vous trouverez dans le rapport la proposition, qui me paraît efficace et proportionnée.

L'action à conduire contre le radicalisme n'est pas seulement répressive. Elle est aussi politique. S'agissant de l'éducation et du sport, il est essentiel de garantir la protection des enfants et de la jeunesse. Le projet de rapport compte 28 propositions sur l'enseignement, le monde associatif et le monde sportif, pour garantir un meilleur suivi des enfants. Il est de notre responsabilité de les protéger et d'en faire des citoyens de la République, par une prise en charge en dehors du temps scolaire qui ne les expose pas au radicalisme, en mettant fin à l'immixtion du religieux dans le sport.

Dans mes quarante propositions, j'ai voulu aller au plus concret, au plus précis et à ce qui peut faire consensus entre nous. Face à un phénomène dont l'existence ne peut plus être niée, il convient de nous réunir et de lutter en évitant les fantasmes pour l'ensemble de nos concitoyens, quelles que soient leurs croyances ou leur absence de croyances.

M. Jean-Yves Leconte. – Merci à la présidente et à la rapporteure. Les débuts de la commission d'enquête pouvaient laisser présager un rapport très clivant, mais rien ne m'a franchement choqué à la lecture. Il est vrai que ce qui était constitutif d'un refus de la nationalité française, le fait de ne pas serrer la main, est devenu un geste barrière. Certaines choses ne doivent pas être dramatisées.

La question de la définition n'est pas simple. S'agit-il d'une infraction pénale ou d'un projet politique ? Si c'est le second, il faut le combattre avec des outils politiques et non juridiques. Apporter des réponses juridiques à un problème politique ne fait que l'aggraver. Le rapport va plutôt dans la direction des outils politiques.

L'utilisation de la religion à des fins politiques n'est pas propre à la France ni à une religion. Dans certaines parties du monde, il existe des séparatismes évangéliques.

J'en viens aux propositions. Le mode de fonctionnement d'une commission d'enquête, avec l'examen final du rapport, n'est pas idéal pour mener un travail technique en affinant les propositions. Sur la fermeture des lieux de culte, avec toutes les possibilités déjà existantes, je ne sais pas si la proposition n° 7 apporte vraiment quelque chose.

Je m'interroge aussi sur la proposition de Tracfin, dont la finalité est tout de même de lutter contre le financement du terrorisme, la fraude fiscale et le blanchiment d'argent. Mesurer l'influence étrangère sur telle ou telle structure n'est pas dans son cœur de métier.

Sur la déclaration de ressources étrangères des associations cultuelles, faisons attention à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) ou de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) sur la liberté académique ou la liberté de penser.

Madame la rapporteure, je vous attendais plus audacieuse – et je vous aurais suivie – sur l'enseignement hors contrat ou à la maison. Nous voyons, en ce moment, combien l'école en présentiel est essentielle pour faire Nation, et combien elle n'est pas évidente sur cette planète numérique. Je le dis en tant que Français vivant à l'étranger : vit-on avec ses racines ou avec l'environnement dans lequel on est ? La possibilité de garder des racines complique la situation. Mais il ne peut pas y avoir installation d'une personne quelque part si elle n'est pas fière de ses racines.

Un autre sujet qui aurait mérité une plus grande place dans ce rapport est celui du recul des services publics : plus ils se numérisent et se virtualisent, plus d'autres acteurs reprennent leur place. Des associations répondent aux problèmes d'accès au logement quand la République n'est pas au rendez-vous.

Dans le combat politique mené contre le séparatisme, il ne faudrait pas donner des armes à ceux que l'on veut combattre. La lutte contre les discriminations, dont le Défenseur des droits rappelle qu'elles sont systémiques en France, est donc une cause essentielle. Il importe de donner à tous les Français, à tous ceux qui vivent sur le territoire de la République, l'envie de chérir la République plutôt que de construire un modèle alternatif parce qu'ils n'y trouvent pas leur place.

Cela dit, je ne vois pas de raison majeure de rejeter le rapport tel qu'il nous est présenté.

M. Rachid Temal. – Je salue le fait que nous soyons parvenus à resserrer des positions qui étaient souvent éloignées au début de nos travaux.

Le terme d'« islam radical » pose problème. Parler de « christianisme radical » ou de « judaïsme radical » choquerait tout autant : de telles expressions globalisantes servent la cause de ceux qui sont dans la radicalité.

Je partage les propos de Jean-Yves Leconte sur la nécessaire lutte contre les discriminations. Je salue la proposition n° 12, car la provenance du financement de ces acteurs est un vrai souci. Il faut à la fois contrôler le financement des associations religieuses et leur permettre de trouver des outils de financement en France.

Un nouveau terme s'impose dans le débat : « séparatisme. » Son emploi, notamment par le Président de la République, laisse croire que le communautarisme est

dorénavant acceptable : on pourrait s'inscrire dans des logiques communautaires tant qu'on n'est pas séparatiste ! Je ne partage pas cette vision.

Enfin, concernant les questions relatives à l'école, je me ferai quelque peu provocateur : si l'on avait adopté en 1984 le projet de loi Savary pour un grand service public unifié et laïque de l'éducation nationale, on n'aurait pas tous ces débats ! Pardonnez-moi d'être un vieux laïcard, mais beaucoup moins de questions se poseraient alors sur le contrôle des établissements hors contrat.

En dépit de ces remarques, je soutiendrai ce rapport.

M. Hugues Saury. – Je remercie Mme la présidente et Mme la rapporteure pour la manière dont elles ont mené nos travaux et leur volonté d'entendre des points de vue très divers.

J'espère qu'une suite sera donnée concernant les personnes qui n'ont pas répondu à nos convocations. Il y a un trop grand décalage entre ceux qui prennent la peine de venir témoigner sous serment et ceux qui méprisent le travail de notre commission et du Sénat. Le meilleur moyen d'endiguer de telles pratiques est d'avoir une réaction forte.

Je me suis demandé quel serait le titre définitif de ce rapport. Le titre a son importance, notamment en matière de communication.

Sur le fond, je souscris complètement à ce travail et aux propositions qui sont formulées. J'estime seulement que nous aurions pu insister davantage sur le phénomène d'entrisme dans les conseils municipaux : il est évoqué, mais un chapitre aurait aisément pu lui être consacré.

Les départements sont eux aussi peu présents dans ce rapport, alors qu'ils peuvent jouer un véritable rôle de détection et de prévention, notamment par le biais de leurs services d'action sociale.

Enfin, je n'ai pas bien vu de différence entre les propositions n^{os} 23 et 37.

Mme Catherine Troendlé. – Je remercie à mon tour Mme la présidente et Mme la rapporteure pour leur travail de fond et les questions posées aux personnes que nous avons auditionnées. Concernant celles qui n'ont pas répondu aux invitations d'une commission d'enquête, j'estime qu'il faut aller jusqu'au bout des moyens qui nous sont donnés pour faire venir quelqu'un. C'est tout l'intérêt du contrôle exercé par le Parlement.

Je souscris évidemment à toutes les propositions. Par ailleurs, d'excellentes propositions de rédaction ont été déposées sur le rapport. Nous sommes nombreux à avoir fait un travail de fond sur tous les aspects de cette problématique ; la synthèse qui en est faite dans ce rapport parvient à valoriser la contribution de chacun.

Si un travail supplémentaire devait être diligenté, je vous invite à vous focaliser sur les associations. Nous avons tous remarqué qu'un problème s'y posait, mais nous n'avons pas eu le temps de creuser cette problématique. La majorité des associations voient d'un très mauvais œil ce qui se passe au sein de certaines d'entre elles ; les fédérations doivent en prendre conscience. Pour ce faire, un travail de fond doit être mené.

M. Jean-Marie Bockel. – Je m'associe aux remerciements de mes collègues. Certaines auditions ont été intéressantes, d'autres plus fuyantes, d'autres enfin assez inquiétantes. Des nuances et des désaccords ont pu s'exprimer. Ainsi, il ne me semble pas que le sujet des discriminations, pour réel qu'il soit, relève de notre travail. Ce serait un contresens, me semble-t-il, de faire un lien entre les phénomènes qui nous occupent et certaines insuffisances de la République, ou d'autres problématiques sociales : les menées de certaines associations vont bien au-delà. On ne peut évoquer dans notre rapport toutes les questions auxquelles notre société est confrontée. Bien sûr, on peut toujours trouver des explications, mais il ne faudrait pas y voir des excuses. Surtout, il faut faire passer un message fort : le minimiser ne rendrait service à personne, même aux personnes qui subissent encore des discriminations en dépit des efforts accomplis.

Nous avons aussi pu vivre des épisodes cocasses ; l'audition de Mme la ministre des sports était de ce point de vue un grand moment ! J'ai cru à un lapsus de sa part, mais ce n'était pas le cas. Il s'agit d'une personne estimable qui fait un bon travail, mais cela traduit tout de même l'importance des messages qui émanent du sommet de l'État. Certes, il faut savoir s'adapter sur le terrain et faire preuve de pédagogie et d'ouverture – je le sais pour avoir participé, sous la présidence de Jacques Chirac, aux travaux du Haut Conseil à l'intégration, présidé par Mme Blandine Kriegel – ; mais si l'on fait passer l'accueil de tous avant même le rappel de nos principes, un vrai sujet se pose.

Les débats entre nous ont également porté sur des questions sémantiques. Ainsi, autant je comprends et partage largement la position de notre rapporteure, autant je ne partage pas sa réticence à admettre qu'il puisse y avoir une dimension nationale de l'islam « de France », ou « en France », comme d'ailleurs pour d'autres religions. Cela dit, il n'y a rien dans le rapport qui me choque particulièrement à cet égard. C'est un sujet complexe et important sur lequel la République est globalement en échec : il est normal qu'on se pose des questions.

Enfin, le travail qu'avait accompli il y a quelques années ma collègue Nathalie Goulet, avec M. André Reichardt, était particulièrement important. Je soutiendrai donc ses propositions de rédaction.

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Nous sommes très sensibles à vos remerciements ; Mme la rapporteure et moi avons pris beaucoup de plaisir à travailler ensemble.

Je veux faire quelques remarques, moins en tant que présidente de la commission que comme membre du groupe RDSE. Je souhaite moi aussi que des suites soient données concernant les personnes et les associations qui ne se sont pas présentées à nos auditions. Nous ne pouvons pas nous permettre de négliger de tels manquements.

Nous avons passé des heures en débats sémantiques. Je trouve intéressante la définition du « radicalisme islamiste » que nous propose notre rapporteure. Je souhaiterais seulement la rendre moins intemporelle, en mentionnant « notre territoire laïque » plutôt que « certaines parties de notre territoire ».

Je conviens également avec notre rapporteure que l'État ne saurait s'immiscer dans l'organisation du culte musulman. Il faut que nous marquions une position très forte et, si possible, unanime sur ce point, car nous avons entendu relater, parfois à huis clos, des choses assez étonnantes qui nous font penser qu'une commande a été passée par le

Gouvernement pour l'organisation du culte musulman. Nous aurons à cœur d'interpeller le nouveau ministre de l'intérieur sur ce thème, d'autant qu'il a lui-même affirmé, lors de sa prise de fonctions, la nécessité d'être intraitable contre le séparatisme.

Je rejoins les propos de Jean-Marie Bockel : nous avons été soulagés d'entendre des engagements très forts, des discours très clairs et des objectifs très précis. Il faudra s'assurer que cette volonté ne se dilue pas lors de son application ; les moyens qui seront mis en place importent surtout. Nous avons fait part de notre inquiétude vis-à-vis des positions prises par Mme la ministre des sports lors de son audition ; nous sommes rassurés qu'elle soit désormais ministre déléguée auprès du ministre de l'éducation nationale, M. Blanquer, qui a pour sa part été très clair sur le sujet.

Je tiens aussi à remercier Mme la rapporteure pour avoir rappelé notre attachement à la loi de 1905 et pour avoir réaffirmé toute la modernité de ce texte important et fondateur : onalue ainsi le travail accompli par mes aïeux radicaux !

Les analyses que nous faisons de ce rapport sont convergentes ; cela me rassure. Nous partageons quelques frustrations : nous regrettons notamment n'avoir pu qu'effleurer le sujet des associations loi 1901. Je souhaite qu'une mission à part entière puisse leur être consacrée.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Globalement, nous avons des positions communes face à ce sujet que nous devons affronter ensemble. C'est tout à l'honneur du Sénat d'avoir accompli ce travail, qui pose les choses d'un point de vue législatif, mais aussi sociétal.

Je comprends la prise de position de M. Leconte sur l'abandon des services publics, mais celui-ci n'explique pas le repli identitaire et les écosystèmes qui en découlent. L'influence religieuse rigoriste s'exerce dans les territoires, que les services publics y soient plus ou moins présents. On peut être attaché à la présence de l'État dans tous les quartiers, mais son recul n'explique pas tout. Nous ne pouvons pas imaginer que la France que nous construisons aujourd'hui soit morcelée, que des pans entiers de notre Nation ne se retrouvent pas dans les valeurs de la République. Nous avons eu un échange important sur ce point avec M. le ministre de l'éducation nationale, autour de la question : comment faire aimer la France ? Nous devons transmettre cet amour à tous, quelles que soient leur couleur de peau et leurs origines. Pour vivre ensemble, il faut s'approprier cette France, généreuse et intégratrice.

C'est aussi un moyen de lutter contre ce que le Président de la République appelle le séparatisme. Nos auditions ont bien montré que c'était un phénomène mondial, mais la France a une place particulière parce qu'on regarde de partout ce que fera le pays des droits de l'homme et de la loi de 1905. Nous devons donc être exemplaires dans cette lutte, nous devons en être fiers !

M. Rachel Mazuir. – Le radicalisme religieux existe dans l'islam comme dans d'autres religions. Il me revient en tête certains propos du président Erdogan, selon qui le fonctionnement des démocraties européennes allait favoriser la progression de l'islam, qui devait aller partout s'imposer dans la vie publique. Certains services combattent les expressions terroristes du radicalisme, mais le cœur du problème est bien cette volonté d'aller contester notre pratique républicaine pour mettre en avant les valeurs de l'islam, sinon la charia, ce qui serait plus compliqué. Nous devons donc concentrer nos efforts sur ce problème ; les associations et l'école jouent de ce point de vue un rôle crucial. Il faudra en

tout cas que nos propositions trouvent un relais au plus haut niveau de l'État, voire dans l'action diplomatique de la France.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – C'est bien ce que nous affirmons dans notre rapport : c'est très important.

M. Alain Cazabonne. – Ce rapport intéressant m'a rappelé certains phénomènes que j'ai observés en tant que maire. Des décisions sont prises, des lois sont adoptées, mais je constatais souvent sur le terrain, parmi les forces de l'ordre, une réticence à les appliquer ; cette réticence était souvent liée à des instructions qu'elles avaient reçues. C'était notamment le cas pour la loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public : des policiers m'ont affirmé avoir pour instruction de ne pas chercher à la faire appliquer, afin de « ne pas déclencher de mouvements d'humeur ».

Nous faisons beaucoup de propositions, mais y aura-t-il une volonté très ferme de les faire appliquer ? Plutôt qu'une armée de résolutions dont l'application serait empêchée sur le terrain, je voudrais voir quelques décisions bien appliquées.

Quant aux personnes qui ne sont pas venu témoigner devant notre commission, il faut marquer le coup. Mais qu'en est-il de ceux qui auraient menti ? Ma grand-mère disait : « Les résolutions, c'est comme les anguilles : on les prend facilement ; ce qui est difficile, c'est de les tenir ! »

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Nous allons maintenant examiner les propositions de modification déposées par Mme Nathalie Goulet.

Mme Nathalie Goulet. – Certaines de ces propositions sont simplement rédactionnelles ; pour d'autres, il s'agit plutôt de positions de fond.

Madame la présidente, madame la rapporteure, vous avez reçu beaucoup de louanges ; pour ma part, je jouerai plutôt le rôle du vilain petit canard. Certes, un travail important a été réalisé, mais les propositions contenues dans le rapport ne sont clairement pas à due proportion de l'état des lieux que vous avez dressé. Vous avez évoqué les associations : encore une fois, on va reculer devant l'obstacle ; de même pour l'école. N'attendons donc pas un autre rapport pour prendre des décisions !

Ma première proposition porte sur les statistiques. Son objet est de permettre l'établissement d'études « Trajectoires et origines ». Il ne s'agit pas de statistiques ethniques, elles sont donc possibles, d'autant que les élus en ont besoin. Je vous propose qu'une telle étude puisse être effectuée tous les quatre ans.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Je ne souhaite pas que l'on donne l'impression que l'on veuille constituer un fichier. Je préférerais : « Conduire tous les quatre ans une étude de l'Insee sur le modèle de l'enquête Trajectoire et origines, afin d'étudier l'évolution des croyances au sein de la population française. »

M. Rachid Temal. – Cette proposition porte sur une vraie question de fond, mais je doute qu'il soit opportun de l'aborder dans ce rapport. On ne peut pas m'opposer que les discriminations sont hors sujet, puis faire figurer cela dans le texte ! Ces statistiques méritent un débat de fond ; on ne saurait simplement les insérer dans nos propositions au détour d'un amendement. Si nous faisons figurer le sujet des statistiques ethniques dans le rapport, on ne

parlera que de cela ! Si cette proposition est adoptée, ma position d'ensemble changera sans doute.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Nous avons déjà eu ce débat : ces statistiques ne sont pas interdites, elles se font même déjà.

M. Rachid Temal. – Mais quel est le rapport avec la radicalisation ?

M. Jean-Yves Leconte. – En quoi ces éléments constitueraient-ils une réponse, ou un outil, face au problème posé ?

S'agit-il de faire évoluer l'islam en France ? C'est un autre sujet.

M. Sébastien Meurant. – La vertu n'est pas fille de l'ignorance !

Mme Nathalie Goulet. – Nous avons souvent pu constater que nous manquions de bases d'études dans ce dossier. Ensuite, il faudra déterminer comment ces données seront exploitées.

M. Hugues Saury. – Je suis perplexe sur cette proposition. En cherchant à retracer les trajectoires et les origines dans une étude sur la radicalisation, on risque d'aboutir à des raccourcis et à classer les gens en fonction de leur religion. Si l'on veut poursuivre dans cette voie, mieux vaudrait mettre en place des statistiques destinées clairement à identifier la proportion de personnes en voie de radicalisation parmi les musulmans. Sinon, il est préférable de s'abstenir d'adopter des dispositions aussi allusives, voire stigmatisantes.

M. Rachel Mazuir. – Ne nous cachons derrière notre petit doigt : on sait déjà tout par le biais d'études étrangères, mais on ne peut pas les utiliser officiellement...

M. Rachid Temal. – Vous avez raison, on manque de données, mais l'étude proposée pointe vers les origines et n'apportera rien sur la radicalisation religieuse !

Mme Nathalie Goulet. – Notre rapport cite l'étude de l'Institut Montaigne selon laquelle 30 % des musulmans considéraient que la charia est supérieure aux lois de la République. Comment justifier ce chiffre ?

La proposition n° 1, ainsi modifiée, est adoptée.

Mme Nathalie Goulet. – Notre rapport fait état, à de nombreuses reprises, de l'influence négative des Frères musulmans.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Je suis favorable à cette proposition, mais plutôt que d'établir une liste de personnes, visons plutôt Yussef Al Qaradawi et tous les idéologues du mouvement.

M. Rachid Temal. – Est-ce vraiment notre rôle, en tant que parlementaires, de dresser des listes de personnes interdites de séjour ?

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Il s'agit de demander au ministère de l'intérieur d'examiner s'il relève d'une interdiction administrative de séjour sur le territoire.

M. Jean-Yves Leconte. – Est-ce sérieux ? Soit le ministère de l'intérieur ne fait pas son travail, et il convient de le souligner dans notre rapport ; soit il le fait, et il n'est pas nécessaire que notre rapport vise certaines personnes nommément sans plus de justification. C'est comme si un autre pays édictait une loi pour m'interdire son territoire...

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Mais vous n'êtes pas Yussef Al Qaradawi !

M. Jean-Yves Leconte. – L'État de droit, que nous voulons défendre, comporte déjà des moyens permettant d'interdire l'entrée sur le territoire dans certains cas. Le Parlement doit prendre des mesures générales et n'est pas un tribunal devant se prononcer sur une situation individuelle.

M. Hugues Saury. – Autant, je n'étais pas favorable à la proposition précédente en raison du risque d'amalgame, autant je ne suis pas choqué par cette proposition, car nos auditions ont bien montré le rôle des Frères musulmans.

M. Sébastien Meurant. – On ne peut pas se plaindre, à la fois, de la montée de la montée de la radicalisation islamiste, de l'impérialisme d'Erdogan ou des ambitions des Frères musulmans et refuser cette proposition qui demande juste au ministère de l'intérieur de faire son travail ! N'hésitons pas : chacun sait que cette organisation veut prendre le pouvoir. Nous sommes dans notre rôle en voulant faire réagir le Gouvernement.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Je n'ai pas donné un avis favorable sur la première partie de la proposition, qui vise à interdire les associations qui se réclament des Frères musulmans, car il est évident qu'une association ne le revendiquera pas ouvertement. En revanche, je suis favorable au reste du dispositif. C'est pourquoi j'ai proposé une nouvelle rédaction globale. On sait pertinemment que les Frères musulmans sont dangereux et je ne suis pas choquée par la possibilité de cette interdiction de territoire que d'autres pays ont déjà prononcée.

La proposition n° 2, ainsi modifiée, est adoptée.

Mme Nathalie Goulet. – La proposition n° 3 concerne les associations pour l'exercice des cultes. Elle reprend une mesure en faveur de laquelle le Sénat s'est déjà prononcé à trois reprises et qui a même été incluse dans la loi Égalité et citoyenneté ; toutefois, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il s'agissait d'un cavalier législatif. Nous avons peu évoqué la laïcité dans le rapport. Il convient d'aligner les statuts et les obligations comptables et fiscales des associations régies par les lois de 1901 et de 1905. C'est grâce aux déclarations de soupçons qu'il reçoit que Tracfin enquête sur les associations. Réaffirmons notre position. J'ai aussi rédigé une contribution très ferme sur ce sujet.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Il est vrai que nous avons souvent eu ce débat. Je ne suis pas favorable à cette mesure. Je préfère soutenir la proposition que nous a soumise Tracfin, car elle me paraît plus opérationnelle.

La proposition n° 3 est adoptée.

Mme Nathalie Goulet. – M. Castaner a indiqué la fin prochaine du recours aux imams étrangers détachés. Ma proposition n° 4 vise à résilier dans les six mois les conventions passées avec des États étrangers sur la formation des imams destinés à prêcher en France. Ces conventions violent la loi de 1905.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Le Président de la République a annoncé la fin des imams détachés en 2023. Ceux-ci ont un contrat de deux ou trois ans et devront partir après. Il me semble donc préférable de laisser les contrats aller à leur terme et de respecter les conventions signées par le ministère des affaires étrangères avec les pays d'origine. Il faudra aussi savoir comment remplacer ces imams. Il semble peu réaliste de vouloir régler cette question en six mois !

Mme Nathalie Goulet. – Il ne s'agit pas seulement des imams détachés, mais aussi des conventions de formation des imams à l'étranger. Outre les imams détachés, il faut aussi penser aux imams français qui vont se former à l'étranger. Il ne s'agit pas de résilier ces conventions dans les six mois, mais de lancer les procédures en ce sens pour s'assurer qu'elles ne s'appliqueront plus en 2023.

M. Rachid Temal. – Je suggère deux sous-amendements. Remplaçons d'abord « résiliation » par « non-renouvellement ». Ensuite, il faut prévoir une formation républicaine en France.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Cela revient à demander à l'État français de former les imams. C'est impossible !

M. Rachid Temal. – Trouvons la rédaction adaptée, mais il est temps de mettre un terme à l'hypocrisie qui consiste à demander aux Français de confession musulmane d'être pleinement français tout en les laissant dépendre entièrement d'imams formés à l'étranger ! Il faut garantir une formation en France, pas nécessairement par l'État, mais par des organismes qui respectent les valeurs de la République.

Mme Nathalie Goulet. – Je suis d'accord. On peut dire que l'État favorise une formation en France.

M. Jean-Yves Leconte. – Même si le Président de la République s'est engagé à mettre fin aux imams étrangers, il est bon que nous l'affirmions aussi. En revanche, je ne suis pas d'accord sur la seconde partie : il n'appartient pas à l'État de former les imams ni de jouer un rôle structurant dans n'importe quelle religion.

M. Rachel Mazuir. – Il faudrait que l'islam de France forme ses imams.

M. Jean-Yves Leconte. – Il ne nous appartient pas de dire qui doit le faire...

Mme Nathalie Goulet. – Notre commission peut exprimer son souhait en ce sens.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Ce n'est pas le rôle de notre commission d'enquête.

M. Rachid Temal. – Si l'on n'affirme pas la nécessité d'un enseignement en France, on ne parviendra jamais à faire émerger un islam de France.

M. Jean-Yves Leconte. – Parler d'islam de France est une erreur... Une religion se structure comme elle l'entend. On doit simplement lui donner les moyens de sa liberté.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – D'autres collègues dans d'autres commissions, comme André Reichardt et Nathalie Goulet au nom de la mission d'information sur l'organisation, la place et le financement de l'islam en France et de ses

lieux de culte, ont déjà fait des propositions sur la formation des imams. Je ne souhaite pas que notre commission fasse des recommandations sur ce sujet. Tel n'est pas son objet.

M. Rachid Temal. – La proposition n° 1 n'avait pas plus de liens avec l'objet de notre commission que celle-ci.

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Nous sommes tous d'accord sur la nécessité de mettre un terme à la pratique des imams détachés. En ce qui concerne la seconde partie, peut-on simplement renvoyer au rapport d'André Reichardt et Nathalie Goulet ?

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Le rapport y fait déjà allusion.

M. Alain Cazabonne. – Il ne coûte rien d'insérer une phrase pour indiquer qu'une formation en France est souhaitable.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Je n'ai pas souhaité aller plus loin, car on devrait alors entrer dans le débat sur ce que doit faire, ou pas, l'État. Nous souhaitons tous ne pas renouveler les conventions passées avec la Turquie, l'Algérie ou le Maroc ; il me semble préférable d'en rester là.

M. Jean-Yves Leconte. – On peut ajouter simplement qu'il n'est pas souhaitable que des États étrangers participent à la formation des imams exerçant en France.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Soit. Je vous propose d'indiquer que nous ne souhaitons pas le renouvellement des conventions signées avec certains pays portant sur la formation des imams destinés à prêcher en France.

La proposition n° 4, ainsi modifiée, est adoptée.

Mme Nathalie Goulet. – On parle sans cesse des financements étrangers, mais on ne fait rien. Je propose d'élaborer un guide des bonnes pratiques sur le financement des associations en France qui serait diffusé dans l'ensemble des ambassades. Celles-ci sont assaillies de demandes de financements. Par exemple, à chaque fois qu'elle est sollicitée, l'ambassade du Koweït vérifie auprès du ministère de l'intérieur les statuts de l'association, si ses membres sont fichés « S », etc. Elle paie aussi directement les fournisseurs, ce qui garantit la traçabilité des fonds.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Avis favorable à cette mesure : je vous propose de l'ajouter à notre proposition sur l'obligation de déclaration d'un financement étranger.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous devons être prudents à cet égard. Une telle mesure a déjà été instaurée dans d'autres pays et la Cour de justice de l'Union européenne a estimé que cela constituait une atteinte à la liberté académique. Il y a un risque de stigmatiser ces associations comme des agents de l'étranger. De plus, la loi est claire : est-ce vraiment notre rôle de rédiger des vade-mecum ? Il me semble dangereux d'interdire les financements étrangers, qu'il s'agisse de questions religieuses ou de circulation d'idées.

Mme Nathalie Goulet. – Dans le rapport ou ailleurs, jamais nous n'avons prôné l'interdiction des financements étrangers. En revanche, je propose l'établissement d'un guide de bonnes pratiques pour améliorer la transparence.

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Je trouve l'idée excellente.

La proposition n° 5 est adoptée.

Mme Nathalie Goulet. – Ma proposition n° 6 demande que l'Inspection générale des finances (IGF) réalise un audit sur les associations recevant des financements publics et ayant un lien avec une activité cultuelle.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – L'IGF n'a pas vocation à contrôler les associations : avis défavorable.

La proposition n° 6 est retirée.

Mme Nathalie Goulet. – Ma proposition n° 7 restreint le droit d'enseignement à domicile. Dans ce domaine, les constats sont nombreux, mais rarement suivis d'effet. Il convient de tirer enfin les conséquences des abus observés. L'enseignement à domicile doit être justifié par des raisons médicales ou liées à l'éloignement géographique.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – La loi du 28 mars 1882 portant sur l'organisation de l'enseignement primaire est claire : l'instruction est obligatoire, mais elle est libre. Des familles ont fait le choix de la scolarisation à domicile sans avoir la moindre velléité d'éloigner leur enfant de la République. À mon sens, il revient plutôt à l'Éducation nationale de veiller à ceux que les enfants présentant un risque de radicalisation ne quittent pas l'école. Il ne s'agit pas de supprimer toute liberté de choix aux familles. Avis défavorable.

M. Rachid Temal. – Je ne souhaite pas non plus supprimer cette liberté, mais suis favorable à un système scolaire unique, laïque et obligatoire.

M. Sébastien Meurant. – Favorable à la liberté de l'enseignement, je n'ai pas cosigné cette proposition de rédaction. Pour autant, des écoles pouvant être qualifiées de radicalisées continuent à fonctionner.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Certes, mais il ne faut pas non plus proposer un dispositif d'interdiction trop large.

M. Rachid Temal. – Il fallait voter la loi en 1984 !

M. Jean-Yves Leconte. – Même si la loi du 13 avril 2018 visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat, dite « loi Gatel », a déjà permis de renforcer les contrôles, cette proposition de rédaction me semble utile.

La proposition n° 7 n'est pas adoptée.

Mme Nathalie Goulet. – Le rapport de notre commission d'enquête fait référence à de nombreux fichiers relatifs aux enfants. Je propose, pour ma part, de rendre obligatoire l'inscription domiciliaire telle qu'elle existe en Alsace-Moselle. Les maires souhaitent légitimement disposer d'informations sur leurs administrés.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Nous en avons débattu à plusieurs reprises en commission des lois. La proposition a été chaque fois rejetée, compte

tenu du risque d'inconstitutionnalité que présente la création d'un fichier d'une telle ampleur géré localement. Nous avons préféré réfléchir, avec le ministère de l'éducation nationale, à la généralisation de l'identifiant national étudiant (INE). Le ministère y travaille déjà. Avis défavorable.

La proposition n° 8 n'est pas adoptée.

Mme Nathalie Goulet. – Ma proposition n° 9 est peut-être hors de propos, mais j'ai été agacée par une série d'articles récents vantant les mérites de la polygamie.

La proposition n° 9 n'est pas adoptée.

Mme Nathalie Goulet. – Ma proposition n° 10 supprime la référence à l'ouvrage controversé d'Ève Szeftel intitulé *Le maire et les barbares*.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Je suis gênée de supprimer une citation qui ne figure, d'ailleurs, que dans une note de bas de page. Avis défavorable.

M. Rachid Temal. – Ce livre a fait l'objet de nombreux débats, notamment quant au rôle exact joué par l'auteur dans les faits relatés.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Du reste, nous n'en avons tiré aucune conclusion pour notre rapport.

M. Jean-Yves Leconte. – Dès lors, sommes-nous obligés de le citer ?

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Nous avons également cité d'autres ouvrages polémiques.

Mme Nathalie Goulet. – Ce livre est extrêmement contesté. Pourquoi le citer dans un rapport du Sénat, au risque d'accréditer une œuvre qui pourrait faire l'objet d'une condamnation ? Je ne partage pas toutes les opinions citées dans le rapport tout en acceptant qu'elles y figurent, mais cette référence pose un problème d'un autre ordre.

La proposition n° 10 est adoptée.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Les propositions de rédaction n°s 11, 12, 13, 14, 15 et 16 sont rédactionnelles ; j'y suis favorable. S'agissant de la proposition n° 17, également rédactionnelle, je préfère l'expression : « toute activité au moins partiellement cultuelle. »

Mme Nathalie Goulet. – J'accepte de modifier ma proposition de rédaction dans ce sens.

M. Jean-Yves Leconte. – La proposition n° 16 ne me semble nullement rédactionnelle : elle modifie une citation.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Effectivement.

Les propositions n°s 11, 12, 13, 14 et 15 sont adoptées.

La proposition n° 16 est retirée.

La proposition n° 17, ainsi modifiée, est adoptée.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Je suis défavorable à la proposition n° 18, car il me paraît irréaliste d'imaginer que les préfectures pourront assurer annuellement une telle tâche.

La proposition n° 18 n'est pas adoptée.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – La proposition de rédaction n° 19 me semble satisfaisante. Avis défavorable.

La proposition n° 19 est retirée.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – J'avoue mon embarras sur la proposition de rédaction n° 20, car ni l'Association des maires de France (AMF) ni l'Association des maires ruraux de France (AMRF) n'ont vocation à participer à la rédaction d'une circulaire destinée aux maires. Avis défavorable.

Mme Nathalie Goulet. – Ces associations ont développé des départements de lutte contre la radicalisation. Il me semble utile et pertinent que le Sénat rappelle le travail réalisé dans ce domaine. Le rapport ne cite ni l'AMF, ni l'AMRF. Ce silence m'apparaît regrettable.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Certes, mais cette préoccupation n'a nul rapport avec la rédaction d'une circulaire.

M. Rachid Temal. – Le rapport cite l'AMF sur un autre sujet !

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – En outre, tous les maires n'adhèrent pas à ces associations.

Mme Nathalie Goulet. – Peut-être pourrions-nous proposer que l'information des associations d'élus soit renforcée ?

La proposition n° 20 n'est pas adoptée.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – A propos de la proposition n° 21, j'estime qu'un pilote est nécessaire dans l'avion. S'agissant de la lutte contre la radicalisation, ce rôle revient au Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), malgré les critiques que nous avons émises à son encontre. Certes, il convient d'en améliorer le fonctionnement, mais je ne suis pas favorable à un pilotage à trois têtes de la lutte contre la radicalisation.

La proposition n° 21 n'est pas adoptée.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – La loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme fixe déjà trois critères à l'appui d'une décision de fermeture d'un lieu ouvert au public. La proposition n° 22 rejoint celle de notre collègue Marc-Philippe Daubresse et figure dans une proposition de loi.

La proposition n° 22 est retirée.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Je suis favorable à la proposition n° 23.

La proposition n° 23 est adoptée.

La proposition n° 24 devient sans objet.

La proposition n° 25 est retirée.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – S’agissant de la proposition de rédaction n° 26, je préfère remplacer, dans la recommandation n° 22 du rapport, le verbe « réfléchir » par les termes « mettre en place une procédure », et maintenir la recommandation n° 23.

Mme Nathalie Goulet. – J’approuve la solution proposée par notre rapporteur.

Les propositions n°s 26 et 27 sont retirées.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Concernant la proposition de rédaction n° 28, je propose d’ajouter à la recommandation n° 27 du rapport les termes « régulièrement renouvelée ».

La proposition n° 28 est retirée.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Je suis favorable aux propositions de rédaction n°s 29, 30 et, sous réserve d’une modification du 4°, 31.

Mme Nathalie Goulet. – Je modifie donc le 4° de ma proposition n° 31 dans le sens demandé.

Les propositions n°s 29 et 30 sont adoptées.

La proposition n° 31, ainsi modifiée, est adoptée.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – La proposition de rédaction n° 32 concerne la Russie, qui n’appartient pas au champ de notre commission d’enquête. Avis défavorable.

Mme Nathalie Goulet. – L’égalité devant la loi s’entend aussi s’agissant des financements étrangers. Or il n’y a pas que le culte musulman qui bénéficie de tels financements. Éventuellement, j’accepte de supprimer l’adverbe « notamment ».

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Je préfère que nous ne mélangions pas les sujets.

M. Jean-Yves Leconte. – Je partage l’analyse de notre rapporteure, d’autant que la proposition n° 32 ne concerne qu’une seule église.

M. Rachid Temal. – Église érigée au cœur de la capitale et financée par un dirigeant peu démocrate !

M. Jean-Yves Leconte. – Il existe certes une volonté d’influence, mais aucun prosélytisme.

Mme Nathalie Goulet. – Par principe, je maintiens ma proposition de rédaction.

M. Jean-Yves Leconte. – N'oublions pas que la France finance également à l'étranger des éléments de sa propre mémoire, lesquels ne sont pas tous laïcs.

La proposition n° 32 n'est pas adoptée.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Je suis favorable à la proposition n° 33.

La proposition n° 33 est adoptée.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – J'estime, concernant la proposition de rédaction n° 34, que notre commission d'enquête n'a pas pour mission d'évaluer les autres attributions du CIPDR. Avis défavorable.

Mme Nathalie Goulet. – Nous demandons depuis cinq une évaluation de cette instance, que nous venons de confirmer comme pilote de la lutte contre la radicalisation. Sans contrôle, nous construisons cette politique sur du sable !

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Notre rapport propose une autre solution exigeante.

La proposition n° 34 n'est pas adoptée.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – J'émets un avis favorable à l'adoption de la proposition de rédaction n° 35.

La proposition n° 35 est adoptée.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Nous avons certes regretté la disparition de la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes), mais notre rapport ne porte pas sur le sujet des dérives sectaires. Je suis donc défavorable à la proposition de rédaction n° 36.

M. Rachid Temal. – Le radicalisme islamiste présente une dimension idéologique. Il pourrait, dès lors, ressortir des missions de la Miviludes.

M. Jean-Yves Leconte. – Absolument !

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Les chercheurs que nous avons entendus ont nettement séparé le radicalisme islamiste du phénomène des dérives sectaires.

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Une seule personne auditionnée a évoqué un lien, mais d'autres ont estimé que les deux mécanismes ne devaient pas être confondus.

La proposition n° 36 est adoptée.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Concernant la proposition de rédaction n° 37, je préfère que nous ne nous engagions pas dans l'élaboration d'une liste des principes républicains. Avis défavorable.

La proposition n° 37 n'est pas adoptée.

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Je crois comprendre que l'adoption de la proposition de rédaction n° 1 empêche la constitution d'une large majorité pour l'adoption du rapport. J'estime regrettable, après cinquante-huit heures d'auditions, de ne pas aboutir à un accord en raison d'un unique point de blocage, lequel ne porte, en outre, pas sur une disposition majeure.

M. Rachid Temal. – J'ai relu l'étude à laquelle fait référence la proposition n° 1 : elle ne concerne pas notre sujet d'enquête. Cette proposition de rédaction pourrait utilement être retirée.

Mme Nathalie Goulet. – Pour permettre l'adoption large du rapport, qu'il en soit ainsi ! Les raisons qui président à la réalisation de telles études relèvent pourtant de la lutte contre les discriminations, ce qui devrait satisfaire M. Temal.

La proposition n° 1 est retirée.

Le rapport est adopté et la commission d'enquête en autorise la publication.

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Je salue ce vote unanime et félicite notre rapporteure pour le travail réalisé.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Je remercie chacun pour la richesse de nos débats. Je vous propose d'intituler notre rapport « Radicalisme islamiste : faire face et lutter ensemble ». Ce titre me semble constituer un message fédérateur.

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Je vous rappelle que notre rapport ne peut être divulgué avant un délai de vingt-quatre heures.

La réunion est close à 17 heures.

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

Jeudi 2 juillet 2020

- Présidence de M. Éric Jeansannetas, président -

La réunion est ouverte à 14 h 40.

**Audition conjointe de Mme Annie Podeur, présidente de la deuxième chambre
de la Cour des comptes, et de MM. André Le Mer, président de section, et
Daniel Vasseur, conseiller référendaire**

M. Éric Jeansannetas, président. – Chers Collègues, je tiens à vous informer en préambule qu'à compter de la semaine prochaine, nos auditions ne se dérouleront plus en visioconférence.

Nous poursuivons nos auditions sur les concessions autoroutières en entendant aujourd'hui la Cour des comptes, qui a eu maintes fois l'occasion de se pencher sur ce sujet complexe. Les concessions autoroutières relèvent de la compétence de la deuxième chambre, représentée par sa présidente, Mme Annie Podeur, MM. André Le Mer, président de la section et Daniel Vasseur.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Madame la présidente, Messieurs les président et conseiller, je vous remercie de vous être rendus à notre convocation. Après vous avoir rappelé qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « je le jure ».

Mme Annie Podeur, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes. – Je le jure.

M. André Le Mer, président de section. – Je le jure.

M. Daniel Vasseur, conseiller référendaire. – Je le jure.

M. Éric Jeansannetas, président. – Je vous remercie.

Vous souhaitez sans doute faire une présentation liminaire pour indiquer dans quel cadre, avec quels pouvoirs et avec quelles conséquences la Cour des comptes a été appelée à se pencher sur les concessions autoroutières.

Le rapporteur et les membres de la commission d'enquête vous poseront ensuite des questions plus précises sur les contrôles effectués.

Sans plus attendre, Madame la Présidente, je vous donne donc la parole.

Mme Annie Podeur. – Monsieur le Président, Monsieur le rapporteur, Mesdames, Messieurs les Sénateurs, la Cour a conduit, ces dernières années, plusieurs contrôles concernant les concessions autoroutières. Nous nous attacherons à répondre aussi précisément que possible à vos questions, dans la limite de nos écrits. Je suis accompagnée pour ce faire d'André Le Mer, président de la section transport et Daniel Vasseur, conseiller référendaire.

Après l'enquête menée en 2012 à la demande de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur les relations entre l'Etat et les sociétés concessionnaires d'autoroutes, la Cour a produit en 2019 plusieurs rapports. Le premier portait sur le plan de relance autoroutier de 2015 et le contrôle a été étendu au plan d'investissement routier signé en 2017. Deux autres rapports, remis la même année, concernaient les sociétés concessionnaires indirectement contrôlées par les Etats français et italien du tunnel du Mont-Blanc et du tunnel du Fréjus. Il s'agissait de contrôles organiques classiques, puisque ces sociétés relèvent de la compétence de contrôle de la Cour. Je ne reviendrai pas sur ces rapports qui ont été suivis d'un référé adressé au Premier ministre le 26 juillet 2019, l'alertant des difficultés de gouvernance binationale, mais nous sommes prêts à répondre à vos questions sur ces sujets.

J'appellerai votre attention sur le positionnement de la Cour, puis sur les principaux constats retenus à l'issue de l'enquête sur le plan de relance autoroutier de 2015.

S'agissant de nos méthodes et de notre positionnement, la Cour s'attache aux faits et fonde ses constats et recommandations sur une analyse serrée de documents écrits, fournis lors de l'instruction, puis tient le plus grand compte des réponses apportées lors de la contradiction, en toute souveraineté. Cette enquête a donc été menée selon les procédures habituelles de la Cour lorsqu'elle contrôle les services de l'Etat. Elle s'appuie sur l'analyse des réponses à des questionnaires, complétées par des entretiens et sur une analyse financière et juridique des différents documents : les contrats de concession, les avenants à ces contrats, les dossiers de notification du plan de relance autoroutier à la Commission européenne, l'avis de cette dernière, les comptes rendus périodiques d'exécution du plan de relance autoroutier, les comptes rendus de réunion, etc. Les entretiens ont permis de mieux comprendre le contexte de ce dossier, notamment l'extrême complexité des discussions ayant précédé la définition du plan, en caractérisant également le suivi de sa mise en œuvre.

La parole de la Cour que j'ai l'honneur de porter aujourd'hui avec mes collègues se limitera au contenu de ces rapports écrits qui, après avoir été instruits, sont délibérés à deux reprises : tout d'abord au stade de l'examen provisoire, puis au stade définitif, après prise en compte des éléments reçus lors de la contradiction. Je voudrais présenter par avance mes excuses aux sénateurs si nous ne pouvons pas répondre à des questions qui n'auraient pas fait l'objet de cette instruction et dont les réponses ne figureraient pas dans les rapports écrits.

S'agissant du récent contrôle de la Cour sur le plan de relance autoroutier, la Cour a conduit cette enquête en application de l'article L.111-3 du Code des juridictions financières qui dispose que « la Cour contrôle les services de l'Etat et les autres personnes morales de droit public ». Au vu des conclusions de ce rapport, la Cour a jugé utile d'adresser un référé, le 23 janvier 2019, au ministre d'Etat, ministre de la Transition écologique et solidaire et à la ministre alors chargée des Transports. Ce référé adressé par le premier Président de la Cour des Comptes visait à attirer leur attention sur certaines des observations formulées par la Cour à l'issue de son contrôle.

Le document a l'avantage d'être synthétique. J'en rappellerai les quatre principaux constats et Daniel Vasseur, qui faisait partie de l'équipe de rapporteurs, pourra évoquer certaines questions précises.

La Cour fait tout d'abord le constat de plans à répétition, peu justifiés au regard des priorités de la politique de transport. Au cours des dix dernières années, trois plans se sont succédé et même superposés visant, *via* une modification du cahier des charges des sociétés concessionnaires d'autoroutes, à leur faire effectuer des travaux supplémentaires en principe non prévus dans la convention de concession. Dès 2011, à peine deux ans après le « paquet vert » autoroutier, une nouvelle opération de même nature a été engagée, aboutissant en août 2015 au plan de relance autoroutier. L'enchaînement s'est poursuivi alors que l'exécution du PRA devait encore durer plusieurs années, puisque l'Etat et les sociétés concessionnaires d'autoroutes ont signé, début 2017 un nouvel accord dit « plan d'investissement autoroutier » (PIA).

La Cour a relevé que cet empilement de plans alimente, sur le réseau concédé, un flux d'investissements d'amélioration des infrastructures existantes et d'aménagements environnementaux, au risque d'un surinvestissement qui contraste avec le sous-investissement que nous constatons aujourd'hui sur le réseau non concédé. A cet égard, je signale que la Cour mène actuellement avec neuf chambres régionales des comptes une enquête sur l'entretien et l'exploitation du réseau routier non concédé, national et décentralisé, principalement départemental, qui l'amènera sans doute à effectuer dans ce domaine des comparaisons avec le réseau concédé.

Les inconvénients du recours à l'allongement de la durée des concessions constituaient le deuxième constat. Il s'agit d'une forme de facilité pour les pouvoirs publics qui recouvre en réalité un coût élevé pour la collectivité. Cette formule de l'allongement présente l'avantage de ne pas solliciter les comptes publics et de ne pas augmenter les tarifs auxquels sont soumis les usagers, mais en reportant ce coût sur l'usager futur. Elle repose sur l'idée que cette contribution restera assez indolore, car repoussée assez loin dans le temps, en partie sur d'autres générations et pourra passer inaperçue du fait de l'accoutumance aux péages.

Pour autant, cette formule a un inconvénient majeur : son surcoût. Elle revient cher, parce qu'elle reporte le financement loin dans le temps du fait de l'application d'un taux d'actualisation élevé, de l'ordre de 8 %, qui garantit une profitabilité incontestable aux sociétés concessionnaires, supérieure au taux d'actualisation public. Elle présente un autre inconvénient. L'allongement des concessions repousse également leur remise en concurrence dont nous pourrions attendre des effets favorables en termes de prix ou d'innovation et qui devrait être l'occasion d'une réflexion stratégique sur l'avenir du réseau national.

La réforme apportée dans ce domaine par la loi d'août 2005 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques est donc particulièrement bienvenue. Elle prévoit que la compensation de ce type d'investissements négociés doit désormais prendre la forme d'une hausse de péage, tout allongement des concessions par exception nécessitant une autorisation législative.

Le troisième constat portait sur une définition insuffisante des opérations susceptibles d'être compensées. La Cour a constaté une fois de plus que l'Etat a accepté la compensation de certaines opérations qu'il aurait dû refuser en faisant une lecture plus rigoureuse des cahiers des charges. Elle a également noté l'absence d'une définition claire des

critères qui figurent dans la loi de nécessité et d'utilité de ces opérations supplémentaires, critères donnant lieu de ce fait à des marchandages entre concédant et concessionnaire, puis à des divergences d'interprétation, en particulier entre le ministère et l'Autorité de régulation des transports. La Cour a donc recommandé l'élaboration d'une doctrine sur le champ des opérations compensables et a demandé qu'un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de l'Autorité de régulation des transports, précise ces critères de nécessité et d'utilité.

Dans son quatrième et dernier constat, la Cour relevait qu'il existe des risques de surcompensation à mieux circonscrire. Le calcul des compensations dépend d'une série de paramètres dont la détermination est aujourd'hui apparue insuffisamment objectivée et, là aussi, susceptible de donner lieu à des marchandages entre l'Etat et les concessionnaires. Cette situation conduit la Cour à recommander de faire appel sur ce point à un organisme expert indépendant.

Pour ne pas finir sur une tonalité critique, je souhaite souligner que la Cour relève aussi une nette amélioration du cadre de fonctionnement des concessions autoroutières depuis 2015. D'abord, la loi de 2015 a instauré une autorisation législative pour tout recours à l'allongement des concessions en vue de financer des travaux supplémentaires. Cette mesure nous paraît susceptible de modérer le recours à cette facilité, puisque l'accord de la représentation nationale est désormais requis. Ensuite, le dispositif contractuel s'est enrichi avec l'introduction, à la demande de la Commission européenne, des clauses de durée et de péage endogènes, permettant de réduire la durée de l'allongement et le niveau des tarifs au cas où serait constaté *ex post* un risque de surcompensation.

Surtout, l'intervention d'une autorité administrative indépendante, en l'espèce l'Autorité de régulation des transports, dans ce qui a été pendant très longtemps un face à face entre l'Etat et les sociétés concessionnaires, apparaît à la Cour une avancée substantielle, et ce, à trois titres. Tout d'abord par l'importance que pourront revêtir ses avis consultatifs sur les compensations tarifaires des investissements autoroutiers et son contrôle de l'exercice d'une concurrence effective et loyale en matière de marchés de travaux, de fournitures et de services des concessionnaires. Deuxièmement par le caractère continu de cette fonction de régulation qu'assure l'ART, et les pouvoirs étendus de collecte et d'enquête dont elle dispose sur l'ensemble des acteurs. Enfin, par sa mission générale de surveillance des performances économiques du secteur qui vont la conduire à produire une synthèse annuelle des comptes des concessionnaires et à établir tous les cinq ans un rapport public sur l'économie générale des conventions de délégation, dont la première édition est attendue cette année. Cet état des lieux constituera une référence dans un climat que nous espérons apaisé sur la question majeure du modèle économique des concessions.

En termes de politique globale des infrastructures de transport, la Cour ne peut que relever le maintien d'un flux élevé d'investissements sur le réseau concédé alors qu'existent de fortes interrogations sur l'état du réseau non concédé. Vous comprendrez dès lors pourquoi la Cour a inscrit à son programme une enquête sur ce point particulier.

M. Éric Jeansannet, président. – Merci pour cet exposé liminaire d'une grande précision. Je donne la parole à notre rapporteur.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Merci pour cet exposé. La Cour nous apporte des éléments toujours très précieux pour nous parlementaires qui manquons souvent d'outils d'évaluation.

Vous avez soulevé de nombreux éléments qui font partie de notre travail de recherche et d'appréciation dans le cadre de cette commission d'enquête. Vous critiquez, je pense à juste titre, l'empilement des plans d'investissement sans les avoir terminés, ce qui crée forcément de la confusion et de la discussion.

Vous avez cité la justification des investissements retenus. S'agit-il vraiment d'investissements complémentaires ou sont-ils déjà prévus dans le cadre des concessions, impliquant une prise en charge directe par le concessionnaire sans répercussion ? Avez-vous réussi à chiffrer, sur les différents plans, le pourcentage des travaux qui vous semblaient ne pas devoir faire l'objet d'une compensation, parce que prévus dans les contrats initiaux, notamment sur le plan de relance autoroutier de 3,2 milliards d'euros, voire sur le plan d'investissement autoroutier ?

Vous indiquez qu'il existe des surcompensations, en particulier le fait d'allonger les contrats de concession, d'augmenter les tarifs avec des taux d'actualisation assez élevés. Avez-vous réussi à chiffrer ces surcompensations ?

Les ministres de l'époque, Elisabeth Borne et François de Rugy, ont répondu de façon assez incisive à votre référendum de 2019. Quelles réflexions cette réponse vous inspire-t-elle ? La Cour des comptes y a-t-elle répondu ?? Maintenez-vous certaines de vos observations malgré tout ?

Enfin, sur les taux d'actualisation, nous sommes assez surpris de voir que depuis 2006 se maintient un taux de 8 % alors que les taux d'intérêt ont baissé assez fortement, que les taux d'actualisation publics couramment utilisés sont nettement inférieurs. En dehors de la pression sur la rentabilité des sociétés, comment pouvons-nous expliquer selon vous que l'Etat accepte de maintenir dans ses avenants des taux élevés, participant au sentiment que ce secteur reste un peu protégé ?

Mme Annie Podeur. – La Cour, si le Parlement n'a pas toujours les moyens propres d'évaluation, est là pour conduire ces évaluations et les mettre à votre disposition.

Vous évoquez le caractère incisif de la réponse des ministres à notre référendum. C'est un peu la règle du jeu. Lorsque la Cour envoie un référendum, c'est bien pour attirer l'attention du Premier ministre ou de certains ministres sur des difficultés qui lui paraissent devoir justifier une modification de la politique gouvernementale ou des arbitrages. Le premier Président envoie ce référendum. Le ministre répond, mais la Cour ne répond pas à nouveau ; elle enregistre la réponse. Vous me permettrez de respecter un droit de réserve et de ne pas porter d'appréciation sur la réponse des ministres. Lorsque nous publions les référendums, nous publions en même temps la réponse apportée. C'est un gage de transparence vis-à-vis de l'opinion publique et de la représentation nationale.

Le jeu de réponses se déroule en amont, lors de l'instruction. Dans la suite donnée au rapport, la Cour alerte et les membres du gouvernement disposent d'un droit de réponse à cette alerte, ce qui paraît totalement normal.

M. Daniel Vasseur. – S'agissant de la part des investissements qui, à nos yeux, n'auraient pas dû être compensables, j'ai peur que ma réponse vous déçoive. Nous n'avons pas essayé de réaliser un tel calcul. L'ART, en revanche, l'a fait pour le PIA. Elle a indiqué de manière très précise les projets qui, à ses yeux, n'avaient pas à être compensés.

La position de la Cour est assez différente. Elle consiste à dire qu'il faut fixer une doctrine ; elle n'en a pas elle-même. Elle a bien pris acte par exemple, en matière d'échangeurs, qu'il existe une opposition assez radicale de points de vue entre le ministère, la DGTM et l'ART, mais elle n'a pas pris position. En revanche, l'ART a adopté une position assez ferme sur ce qui doit être compensé ou non et a une vision plutôt restrictive des critères de nécessité et d'utilité. Elle considère que le péage est une redevance pour service rendu. Il faut donc avant tout que les ouvrages, pour pouvoir être compensés sous la forme d'une hausse des péages ou d'une prolongation, bénéficient réellement à l'exploitation de l'ouvrage et aux usagers. A ce titre, elle a rejeté un certain nombre de projets d'échangeurs dans le cadre du PIA. Son avis était néanmoins simplement consultatif. Le ministère a une vision plus large, plutôt confortée par la jurisprudence du Conseil d'Etat et par certaines modifications introduites à l'article L.122-4 du Code de la voirie routière par la loi d'orientation des mobilités.

Sur des cas précis, la Cour a jugé qu'à ses yeux les opérations n'étaient pas compensables, soit parce qu'en réalité ces aménagements entraient dans les obligations normales du concessionnaire prévues au cahier des charges, soit parce que le service n'était pas suffisamment amélioré, que cela ne correspondait pas aux critères de nécessité et d'utilité. Je peux citer notamment le problème assez récurrent des élargissements. Les concessionnaires considèrent qu'ils n'étaient pas prévus au cahier des charges. Parfois ils étaient explicitement prévus, même si la date n'était pas mentionnée. Parfois aussi, on pourrait considérer que cet élargissement constitue une mise aux normes, compte tenu de l'augmentation des trafics, pour que l'ouvrage soit toujours parfaitement adapté au service qu'il doit rendre. Il peut s'avérer nécessaire de prévoir des voies supplémentaires, d'autant que les embouteillages montrent que le trafic a augmenté et que les recettes vont aussi probablement dépasser le plan d'affaires initial.

Nous sommes entrés dans le détail de certaines opérations pour critiquer la compensation prévue sous forme d'un allongement de la durée des péages et de la concession, mais nous n'avons pas fait systématiquement ce calcul. Parfois, l'exercice peut être tout à fait discutable. Sur les échangeurs, nous n'avons pas établi de doctrine. Nous pensons qu'il revient à l'Etat de fixer cette doctrine plutôt que de laisser la voie à des marchandages qui tournent souvent à l'avantage des sociétés concessionnaires.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Vous auriez pu distinguer trois catégories : les travaux indiscutables, les travaux qui entrent clairement dans le cadre du contrat et, au milieu, les opérations discutables qui peuvent porter à interprétation. Il me semblerait intéressant de pouvoir identifier, dans les 3,2 milliards d'euros, les montants liés à chacun de ces cas.

M. Daniel Vasseur. – Nous pouvons peut-être reprendre nos rapports pour essayer d'effectuer ce partage. Pour l'avenir, j'attire votre attention sur le fait que l'ART le fait depuis le PIA. Il faudrait revenir sur le plan de relance autoroutier pour faire suite à votre demande.

S'agissant des surcompensations, là encore, je risque de vous décevoir. Notre recommandation consiste à dire que tous ces paramètres doivent être estimés par un organisme expert indépendant. La Cour des comptes n'a pas vocation à préciser le taux d'actualisation retenu. Elle formule des observations sur ce taux de 8 %, qui est jugé tout à fait normal par les sociétés concessionnaires. Ces sociétés demandaient plus au départ. Une contre-expertise a été menée par l'Inspection des finances autour du concept de coût

d'opportunité du coût du capital. Elle aboutissait à des chiffres relativement élevés et ces 8 % se situaient en haut de la fourchette du rapport de M. Charpin.

Le problème vient probablement du fait que ce taux est trop élevé, y compris au regard des données de marché. Nous l'avons bien vu à l'occasion du PIA. Le taux a alors été revu à la baisse. Il l'a été une seconde fois à la suite de l'avis de l'ART. Nous sommes passés de 8 à 6,5 %, une différence que ne justifiait pas l'écart de date, car les taux d'intérêt n'ont pas baissé dans une telle proportion dans ce laps de temps. L'ART a ensuite obtenu un abaissement de 6,5 à 5,9 %. Ce taux reste pour autant supérieur aux 4,5 % correspondant au taux officiel d'actualisation des collectivités publiques.

La surcompensation nécessiterait de fixer le bon taux, puis de calculer la différence. La Cour n'a pas indiqué quel devait être ce taux. Elle relève seulement qu'un taux de 8 % paraît exagéré. En tout état de cause, elle observe que repousser dans le temps, à 17 ans en pratique, le remboursement du capital et des intérêts avec un taux aussi élevé conduit à un surcoût financier très important par rapport à une situation où l'Etat s'endette directement. Quand on transfère du risque du public vers le privé, on crée une forme de surcoût de financement pour la collectivité publique qui n'est pas forcément justifié par un gain d'efficacité équivalent.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Je suis effectivement un peu déçu par les réponses. Entre les opérations qui n'auraient peut-être pas dû faire l'objet d'une compensation et cette surcompensation, l'addition peut se révéler *in fine* assez importante. Or ce sont les usagers qui la paient au travers de l'augmentation des tarifs. Si nous obtenions des éléments de l'ART notamment, nous pourrions nous forger une opinion sur le sujet pour notre rapport.

Mme Annie Podeur. – La Cour ayant terminé son instruction, le rapport ayant été remis, les suites ayant été formulées, nous n'y reviendrons pas. En général, lorsque nous formulons des recommandations, nous conduisons à nouveau une instruction quelques années après. Il ne faut pas confondre les rôles. L'ART assure désormais cette supervision en continu. Elle serait peut-être en mesure de vous éclairer et dispose d'une plus grande liberté pour ce faire. Nous sommes liés par nos procédures.

Mme Christine Lavarde. – Au cours des multiples auditions que nous avons menées, nous avons vu émerger un sujet de gouvernance dans le domaine des concessions autoroutières. La Cour a-t-elle examiné ces aspects ? Derrière cette question de gouvernance se pose aussi la question de savoir si l'on choisit toujours le moindre coût pour la collectivité publique ou si l'on s'accompagne des meilleurs experts en la matière. Avez-vous déjà considéré ces questions dans l'histoire des concessions autoroutières ?

Mme Annie Podeur. – Cet aspect a effectivement été abordé. Dans mon propos liminaire, j'ai indiqué très clairement que pendant très longtemps, les relations entre l'Etat et les sociétés concessionnaires d'autoroutes se sont traduites par une forme de marchandage où règne la loi du plus fort. Dans un certain nombre de régimes concessifs ou de régimes de délégation de services publics, les concessionnaires disposent souvent de moyens en termes de conseil juridique et financier supérieurs à ceux de l'administration.

M. Daniel Vasseur. – Dans son rapport de 2013, la Cour émettait des recommandations assez précises sur cette question. Elle souhaitait en quelque sorte protéger l'Etat contre lui-même en préconisant de fixer une doctrine claire et des règles applicables assez strictes. En 2013, la Cour avait suggéré la mise en place d'une procédure

interministérielle avec des étapes de rendez-vous associant tous les ministères concernés, et en n'oubliant pas en particulier d'associer le ministère des Finances qui se montre extrêmement rigoureux sur les aspects financiers quand le ministère des Transports donne parfois la priorité à la réalisation des équipements.

D'autres recommandations ont été formulées à l'occasion de ce référendum. Objectiver les hypothèses économiques en confiant l'élaboration à un organisme expert et en fixant une doctrine sur ce qui est compensable ou pas permettrait notamment de placer l'Etat en position de force vis-à-vis des sociétés concessionnaires.

Différentes couches de droit se sont ajoutées au cours des dix dernières années. La Commission européenne a fixé des règles assez claires de suivi de réalisation des travaux et de suivi de leur rentabilité dans le temps qui, à certains égards, étaient relativement révolutionnaires. Les concessions autoroutières sont fondées sur la théorie de la concession aux risques et périls du concessionnaire. Les sociétés ont arrangé les choses en leur faveur, l'Etat ne disposant pas toujours des moyens pour voir ce qui pourrait arriver, y compris au détriment des usagers. Après, plus aucun suivi n'est assuré. Les surcoûts sont supportés par le concessionnaire qui bénéficie en contrepartie des profits et effets d'aubaine liés à la baisse des taux d'intérêt et des gains de productivité non anticipés. En théorie, ce système garantit la recherche de l'efficacité. Cependant, cette efficacité bénéficie à l'usager dès lors que les concessions sont relancées. Dans un premier temps, elle constitue uniquement du profit supplémentaire pour les sociétés concessionnaires.

La Commission européenne a rejeté la théorie française, tenant absolument à ce que des clauses de bonne fortune s'appliquent, que la réalisation des projets soit suivie strictement et que la rentabilité en soit contrôlée de telle manière qu'en raccourcissant la durée de l'allongement ou en revoyant à la baisse les hausses tarifaires, les avantages soient rétrocédés aux usagers. Réduire le pouvoir de négociation représente une solution possible. Les sociétés apprécieront avant tout qu'il reste des marges de manœuvre. Or plus les règles sont définies *a priori*, plus l'intérêt du contribuable et de l'usager sera bien défendu.

Ces marchandages peuvent en outre conduire à des formes d'inégalité et d'arbitraire entre contribuables, d'une collectivité à une autre ou entre usagers et contribuables. Ces règles ne sont pas purement abstraites. Il s'agit parfois de savoir si tel ouvrage doit être financé par l'usager, dont le service va être amélioré ou par le contribuable local, parce qu'il va avant tout favoriser le développement de l'économie locale. Actuellement, ces sujets donnent lieu à une forme de marchandage alors que l'égalité de l'impôt devant la loi devrait conduire à se demander s'il revient au contribuable ou à l'usager de financer ce projet.

M. Éric Jeansannet, président. – Vous avez évoqué dans votre propos liminaire une expertise indépendante. Pouvez-vous préciser l'idée de cette recommandation ?

Mme Annie Podeur. – Elle ne s'adresse pas nécessairement à l'ART. Nous pensions éventuellement à l'Insee. Il s'agit de faire appel à une structure qui dispose de cette expertise. Il faudrait instaurer une gouvernance plus interministérielle qu'aujourd'hui, avec un renforcement des compétences juridiques et surtout financières.

M. Alain Fouché. – Quelle est la date du premier rapport de la Cour ? Combien avez-vous réalisé de rapports depuis la mise en place de ce système ? Quelles ont été les réponses de l'Etat à vos observations ? Je suis parfois profondément choqué de voir que les

rapports de la Cour des comptes ne sont pas du tout suivis d'effet au niveau national. Je citerai l'exemple des aiguilleurs du ciel. Dans les départements, les régions ou les villes, à l'inverse, lorsque la chambre des comptes fait des observations, nous corrigéons immédiatement. Enfin, avez-vous pu chiffrer la perte globale pour l'Etat liée à la privatisation ?

Mme Annie Podeur. – Après la privatisation des autoroutes, dès mars 2008, un référendum a été adressé par le premier Président sur la privatisation des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes. Au rapport public annuel 2008 figure également un rapport sur les péages autoroutiers. Ensuite, nous avons réalisé une enquête à la demande de la Commission des finances de l'Assemblée nationale au titre de l'article 58-2 de la LOLF sur les relations entre l'Etat et les concessionnaires d'autoroutes. Cette enquête a donné lieu à un rapport en juillet 2013. Nous en avons repris l'essentiel lorsque nous avons conduit le nouveau contrôle en 2019. En 2019, nous nous sommes prononcés à la fois sur le plan de relance autoroutier et sur le PIA. Cette même année, nous avons également produit deux rapports sur les seules sociétés qui sont encore indirectement sous un contrôle public, la société du tunnel du Mont-Blanc et celle du Fréjus. Ces travaux ont débouché eux aussi sur un référendum.

Je souhaiterais nuancer un peu votre propos sur le suivi des recommandations. Je ne suis pas en mesure de vous faire un état précis de toutes les recommandations formulées depuis 2008. A chaque fois que nous reprenons un rapport, nous repartons du précédent et nous vérifions si ses recommandations ont été mises en œuvre. En outre, chaque année, lors de notre rapport public annuel, nous rendons publics les résultats du suivi des recommandations. En principe, nous arrivons à un taux de recommandations totalement ou en cours de mise en œuvre de 75 %.

Il existe bien évidemment différents types de recommandations. Les recommandations de gestion pure et simple sont assez rapidement mises en œuvre. Si au contraire la Cour propose une inflexion forte de la politique conduite par l'Etat, le temps de maturation est nécessairement plus long. Il faut parfois que la représentation nationale intervienne pour que des recommandations soient réellement mises en œuvre. Vous faites référence aux aiguilleurs du ciel. Vous savez combien cette question est socialement sensible. Ces recommandations sont sans aucun doute beaucoup plus difficiles à mettre en application.

La Cour n'a pas calculé la perte globale qu'aurait enregistrée l'Etat *via* la privatisation de l'ensemble des autoroutes. Il serait extrêmement ambitieux de procéder à un calcul mélangeant des charges et des recettes pour en déduire une perte globale pour la collectivité.

M. Daniel Vasseur. – En plus de mesurer cette perte, il faudrait ajouter éventuellement une moins-value pour les finances publiques et le surcoût pour l'usager futur, en choisissant en outre un taux d'actualisation. La Cour ne préconise pas que des mesures qui ont un impact immédiat sur les finances publiques et les comptes de l'Etat. S'agissant du plan de relance autoroutier, nous avons défendu l'intérêt de l'usager futur alors que beaucoup se flattent que les allongements de la durée des concessions permettent de faire de la relance économique sans augmenter les impôts et les péages, ce qui constitue une forme de facilité attachée à une formule qui manque de lisibilité.

Par ailleurs, les réponses apportées à nos recommandations n'ont pas toujours été très positives. Le ministère a balayé les recommandations de notre référendum de janvier 2019 d'un revers de main. Il a considéré qu'élaborer une doctrine pour objectiver des hypothèses

économiques en les confiant à un organisme contribuerait à alourdir les processus de décision. Or ces processus de décision s'étagent déjà sur plusieurs années. S'agissant du plan de relance autoroutier, les premières propositions datent de 2011-2012 pour une signature en 2015.

Néanmoins, les recommandations et critiques de la Cour ont participé de l'amélioration du cadre réglementaire qui régit ces concessions. La Cour a contribué à ces améliorations parallèlement aux travaux d'autres institutions comme l'Autorité de la concurrence et l'ART. Chacun garde en mémoire la polémique de 2014-2015 qui s'était en partie nourrie de certaines observations de la Cour sur ce sujet.

M. André Le Mer. – Nos recommandations se placent dans la perspective de la fin des concessions et de l'après-concession qui pourrait consister en une continuation du modèle concessif, revisité selon de nouveaux équilibres.

Une bonne partie des recommandations du rapport de 2013 reste d'actualité, que ce soit la mise en place d'une procédure interministérielle de conduite des négociations, le recours à une contre-expertise, la révision du décret tarifaire de 1995, notamment sur l'application systématique du taux de 0,70 % de l'inflation, la doctrine sur le champ des opérations compensables ou la mise en place d'une méthodologie et d'un contrôle relatif au patrimoine dans la perspective de la fin des concessions pour traiter la question des biens de retour et des biens de reprise, avec la clause de revoyure qui doit s'exercer sept ans avant. Enfin, une recommandation commence à être mise en œuvre avec le rapport quinquennal de l'ART, s'agissant de l'analyse *ex post* des modèles financiers des concessions.

M. Éric Jeansannetas, président. – Nous avons le sentiment qu'il existe un avant et un après-2015 dans l'exécution des contrats. Portez-vous la même appréciation ?

Mme Annie Podeur. – Je l'ai indiqué très clairement dans mon propos liminaire. A partir de 2015, nous avons quand même assisté à des évolutions extrêmement positives et l'ART a joué en la matière un rôle fondamental.

M. Éric Jeansannetas, président. – Les concessionnaires nous disent même qu'ils sont sur-contrôlés. Quel regard portez-vous sur ces propos rapportés par plusieurs dirigeants des entreprises concessionnaires ?

Mme Annie Podeur. – La Cour ne contrôle pas directement les concessions.

Il est de bonne guerre pour un délégataire de service public ou un concessionnaire de dire qu'il est sur-contrôlé. Il est vrai que depuis le début des autoroutes dans les années 60, les systèmes d'information ont évolué, les indicateurs sont bien plus nombreux. Le concessionnaire se doit de rendre compte auprès de l'autorité administrative indépendante. Nous contrôlons la politique de l'Etat. Dans le cadre de notre contrôle de 2013, nous avons examiné précisément les contrats de concession. Quand un opérateur accepte une mission qui rend service à la collectivité, conformément à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme, il accepte d'en rendre compte.

M. Daniel Vasseur. – Cette perception subjective est peut-être aussi un peu intéressée. Pendant une longue période, ces sociétés étaient publiques. L'adossement qui fondait les plans de travaux laissait des marges de manœuvre très importantes qui n'ont sans doute pas été suffisamment révisées lors des privatisations. Il aurait peut-être fallu revoir le cadre réglementaire à cette occasion.

Il a été confié à une autorité de régulation un droit de regard. En matière de respect des règles de la concurrence, l'ART dispose d'un vrai pouvoir prescriptif. Sur les avenants aux concessions, en revanche, son avis n'est que consultatif. Le ministère n'a pas tenu compte de nombreux avis de l'ART sur le PIA. Par ailleurs, la loi d'août 2015 a légèrement restreint les marges de manœuvre en matière d'allongement des durées de concession, de telle sorte que le financement des travaux ne peut passer que par des hausses de tarif. Cette disposition limite les possibilités et le volume de ces plans de relance, mais elle conduit aussi à s'interroger sur la nécessité et l'utilité de ces travaux, ce qui n'est pas une mauvaise chose.

Enfin sous la pression de l'opinion publique, de la représentation nationale et de la Commission européenne, ces plans de relance ont permis de revoir les cahiers des charges. Depuis, des objectifs ont été fixés aux grandes concessions historiques en matière de qualité de service rendu aux usagers contrôlables et même sanctionnables, comme ils existaient déjà pour les nouvelles concessions. Il est légitime de vérifier que le service public est rendu dans de bonnes conditions pour les usagers.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – La transformation de l'ARAFER en ART et ses compétences dans le domaine autoroutier ont apporté un plus. J'ai noté votre recommandation de définir une doctrine claire des investissements qui pourraient être retenus dans des plans futurs. Vous préconisez aussi de faire intervenir un cabinet d'experts extérieur pour définir les critères. Pourquoi ne pas confier cette responsabilité à l'ART qui pourrait déterminer des taux de rentabilité internes et des taux d'actualisation adaptés ?

Voyez-vous des axes d'amélioration dans l'intervention de l'ART ? J'ai l'impression que son intervention sur les marchés est assez lourde. Est-ce bien justifié ? En matière d'audit, l'exhaustivité prend beaucoup de temps. L'ART essaie par ailleurs de bâtrir une banque de données sur les prix. En soi, les prix constituent un indicateur intéressant. Cependant, au regard de la grande variabilité des prix des marchés de travaux publics, je m'interroge sur sa pertinence. L'ART ne pourrait-elle pas mieux employer son temps ?

Mon attention a également été attirée sur les provisions pour renouvellement. Une décision du Conseil d'Etat de fin 2018 sur une concession en Nouvelle-Calédonie pourrait avoir des implications sur les provisions pour renouvellement des sociétés concessionnaires d'autoroutes. Avez-vous effectué un travail particulier sur le sujet ? Quel est, le cas échéant, votre point de vue, notamment sur le versement à l'Etat de ces provisions ?

Enfin, sur le tunnel du Fréjus, le président de la société nous a parlé ce matin du mur de la dette de 2025, soit 850 millions d'euros à refinancer. Avez-vous examiné cet aspect ? De quelle manière pourrions-nous franchir cet obstacle ?

Mme Annie Podeur. – Nous avons préconisé que s'établisse une doctrine claire, formalisée par un décret en Conseil d'Etat après avis de l'ART. Nous n'avons pas effectué de contrôle sur l'ART. Nous attendions d'avoir un peu de recul sur l'élargissement de ses missions. Si je ne l'ai pas citée d'emblée, c'est que ses moyens sont relativement limités en comparaison avec la régulation sur le marché de l'énergie. Avec une dizaine de personnes, l'ART ne peut pousser trop loin l'expertise.

Sur l'intervention sur les marchés ou la banque de données sur les prix, tant que nous n'avons pas conduit de contrôle, je me garderais bien de porter une appréciation. Nous

n'avons pas examiné non plus le sujet des provisions pour renouvellement. A la date de cette décision du Conseil d'Etat, notre instruction était close.

M. André Le Mer. – Nous avons contrôlé conjointement la société ATMB et la société du tunnel du Fréjus, avec une difficulté liée au fait que chaque société est un GIE avec l'Italie hors de portée des contrôles de la Cour. Nous avons vu le nouveau système de fonctionnement, avec le rapprochement des deux sociétés et un président commun. Le système de financement a du sens, mais il pose quelques problèmes du point de vue de la LOLF, puisqu'il remet en cause le principe d'universalité budgétaire.

Sur le Fréjus, le SFTRF affiche une dette supérieure à un milliard d'euros contractée pour la construction de l'autoroute de la Maurienne. Elle doit rembourser d'ici 2025 l'intégralité d'un emprunt obligataire de 828 millions d'euros, souscrit auprès de la Caisse nationale des autoroutes, soit quatre fois son chiffre d'affaires annuel. Elle ne peut plus faire appel à la CNA pour se refinancer, faute de pouvoir émettre des emprunts obligataires. Il reviendra donc à l'Etat de se pencher sur cette question comme actionnaire quasi unique de la SFTRF pour mobiliser les ressources d'ingénierie financière nécessaires.

M. Olivier Jacquin. – Depuis le début de cette commission d'enquête, je m'étonne de la faible capacité de contrôle du concédant sur ses concessions. Nous avons entendu les propos assez déroutants d'un ancien ministre, évoquant un problème de stockage et de consolidation des archives, d'une éminente juriste de Bercy, estimant que le rapport de force n'était pas égalitaire et qu'il serait nécessaire de faire appel à des économistes pour mieux connaître le modèle économique de l'objet concédé. Lorsque nous interrogeons les acteurs sur l'absence d'état des lieux en cours de concession, ils admettent le point sans nous donner plus d'explications. Je souhaiterais connaître votre regard sur le sujet.

D'une manière plus prospective, ne pensez-vous pas qu'en ressortant le risque trafic de l'objet concédé, nous pourrions optimiser le coût des nouvelles concessions pour l'argent public ? Avec le taux de rendement des sociétés privées, ce risque trafic me semble nous coûter extrêmement cher. Nous avons un exemple sur Lyon, où un morceau de contournement a été concédé à Sanef sans le risque trafic. Les péages sont donc encaissés par la puissance publique.

Enfin, de nouvelles sociétés ont été conçues pour le domaine de l'eau. Les avez-vous déjà contrôlées ? Ne pourraient-elles pas se révéler intéressantes, avec quelques adaptations, pour de futures relations entre la puissance publique et les concessionnaires ?

Mme Annie Podeur. – J'ai évoqué à plusieurs reprises la faiblesse du contrôle de l'Etat. Face à des contrats de 70 ans, assurer un archivage solide serait un plus. A défaut, les sociétés concessionnaires peuvent faire valoir des revendications infondées. Cette situation n'est pas propre cependant aux sociétés concessionnaires d'autoroutes. Dans un système de délégation de service public ou de concession, il existe souvent un déséquilibre entre l'autorité concédante et le concessionnaire ou délégataire qui possède parfois beaucoup plus de connaissances. Daniel Vasseur en a donné des exemples assez précis.

Sur l'avenir des concessions, les premières échéances sont prévues en 2034. La Cour n'a pas fait de prospective sur le sujet. Nous avons formulé des recommandations pour que ces fins de concession soient gérées au mieux, avec une amélioration du suivi. Je ne suis pas fondée en revanche à vous préciser le choix qui doit être fait. D'ailleurs, la Cour n'a pas pour mission de faire des choix politiques. Elle essaie d'éclairer la décision publique.

Quant aux nouvelles formes d'organisation sociétale, la Cour n'a pas effectué de contrôle récent sur la gestion de l'eau et les délégations de service public sur ce champ.

M. Olivier Jacquin. – Dans le cadre de vos contrôles actuels, n'estimez-vous pas que le risque trafic nous coûte très cher ?

M. Daniel Vasseur. – Il existe une série de formules permettant de partager les risques entre la collectivité publique et la collectivité privée. Le risque trafic est valorisé beaucoup plus cher par une entité privée que publique. En général, il peut être intéressant de déléguer le service public parce que l'on en attend en contrepartie une plus grande efficacité. Il faut examiner les avantages et les inconvénients de chaque mode de gestion. Il est possible de trouver des formules intermédiaires faisant en sorte que l'entreprise privée gère le service, l'entité publique supportant le risque.

Dans le plan de relance autoroutier, plus on repousse le remboursement d'un risque pris par une entreprise privée loin dans le temps, plus ce risque sera valorisé de manière élevée. Notre rapport soulignait bien que nous avions payé très cher le report dans le temps et le risque trafic.

M. Éric Jeansannet, président. – Je vous remercie.

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

Audition de M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État chargé des transports

M. Éric Jeansannet, président. – Mes chers collègues, nous entendons M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État chargé des transports depuis septembre 2019 auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire, Mme Élisabeth Borne, que nous avons auditionnée la semaine dernière.

Après une carrière dans l'aéronautique et le secteur privé, vous avez été élu député de la Haute-Vienne en 2017, une région – le Limousin – qui nous est chère à tous les deux. Elle est aujourd'hui bien représentée.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu qui sera publié.

Monsieur le ministre, je vous remercie de vous être rendu à notre convocation. Je salue également les collaborateurs qui se trouvent à vos côtés. Je vous rappelle qu'un faux témoignage devant une commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, et 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-Baptiste Djebbari prête serment.

Merci, monsieur le ministre. Vous avez la parole pour un propos liminaire.

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État chargé des transports. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les sénateurs, je suis heureux que nous puissions échanger à propos d'un sujet éminemment politique sur lequel j'ai été amené à me pencher en tant que député. Mes fonctions actuelles confortent mon intérêt pour cette question. Elles me permettent de porter un regard rétrospectif sur le passé du réseau autoroutier et de tracer quelques perspectives pour l'avenir.

Ce modèle autoroutier s'est dessiné au milieu des années 1950. Ses modalités de gestion ont beaucoup évolué au fil des années. Elles ont fait émerger un réseau routier qui fait beaucoup d'envieux en Europe pour la qualité de ses infrastructures et de ses services, ainsi qu'un modèle qui a fait l'objet de contentieux et de nombreux débats politiques qui m'amènent aujourd'hui à échanger avec vous.

Peut-être vais-je revenir rapidement sur les leçons que j'en tire au titre de mes fonctions. Je dirai un mot du présent et tracerai les perspectives d'avenir telles que je les envisage aujourd'hui.

J'ai eu l'occasion d'écouter vos différents interlocuteurs, et je ne reviens pas sur le passé. L'État a innové en 1955 en concédant pour la première fois la construction et l'exploitation de ses autoroutes, qui ont vu la durée des concessions s'allonger et intégrer des sections interurbaines moins rentables à l'époque. Ceci a eu le mérite indéniable de soutenir l'aménagement du territoire. On peut assez facilement s'en convaincre quand on compare la carte de l'année 1960 à celle du milieu des années 1990. Cela a permis de soutenir la vitalité d'un certain nombre de territoires, comme le grand Massif central ou autres, et d'assurer leur connectivité.

De fait, ce réseau, de 80 kilomètres au moment de sa création en 1955, est passé à environ 1 500 kilomètres en 1970 et compte aujourd'hui 9 100 kilomètres, ce qui en fait un réseau quasiment comparable au réseau non concédé, qui représente aujourd'hui environ 12 000 kilomètres.

S'il fallait ne retenir que deux dates, on pourrait en premier lieu choisir l'année 2006, qui a constitué un tournant majeur avec la privatisation des sociétés concessionnaires. On peut certainement s'interroger sur le fait que le changement d'actionnaire ait été réalisé sans revoir les modalités du contrat de concession, notamment la loi tarifaire. C'est une pomme de discorde qui, depuis, a donné lieu à beaucoup d'interrogations et de contre-vérités, et qui a eu pour défaut d'altérer la confiance des élus et d'une partie de l'opinion dans la gestion par l'État de ses relations avec les sociétés concessionnaires.

Le deuxième moment important est, de mon point de vue l'année 2015. Le protocole signé a permis de solder les différents litiges qui existaient alors et de tirer profit d'un certain nombre de recommandations de la Cour des comptes, de l'Autorité de la concurrence et de la Commission européenne. Il y a véritablement un avant et un après 2015.

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), est ainsi devenue l'Autorité de régulation des transports (ART), compétente pour rendre des avis importants, comme ceux mis en œuvre en 2018, par exemple. On peut également la faculté d'introduire de clauses de plafonnement des surprofits concernant la rentabilité des avenants. Différents apports sont par ailleurs venus préfigurer ce que seront les autoroutes de demain, comme la contribution volontaire des sociétés concessionnaires, essentiellement versée à

l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFIT) pour financer les transports collectifs, ou la mise en place de mesures commerciales destinées à favoriser les publics les plus fragiles – jeunes, étudiants – et de modes de transport plus vertueux, tels le covoiturage.

Pour en revenir au présent, nous vivons sous l'empire du modèle mis à jour en 2015, qui a déjà porté ses fruits. L'avenant au plan d'investissement autoroutier (PIA), en 2018, s'est directement inspiré de l'avis de l'ART, notamment s'agissant du taux de rentabilité. Nous avons, par là même, démontré l'intérêt d'un régulateur fort sur ces sujets.

Il existe aussi des enjeux très contemporains liés à la transition écologique, comme l'implantation des bornes électriques nécessaires à l'itinérance. Ceci fait assez largement écho au plan de soutien à l'industrie automobile, qui en avait bien besoin. Tout se tient donc.

Nous avons également besoin d'investissements nouveaux pour les voies réservées, afin de permettre davantage de transports collectifs sur les autoroutes. Il est, pour ce faire, nécessaire que le modèle actuel et le modèle futur soient acceptables du point de vue de l'usager et du contribuable.

Pour l'avenir, les principales concessions historiques arrivent à échéance entre 2031 et 2036. Le droit européen pose un certain nombre de conditions pour la perception des péages. Quelques questions se posent dans cette perspective. Il ne s'agit pas de questions faciles.

La première est de savoir comment l'on veut opérationnellement gérer notre réseau autoroutier : veut-on une gestion unitaire de l'ensemble du réseau ou préserver une gestion différenciée avec un réseau rapide et payant ? On pourra peut-être revenir à ce sujet sur la question des 110 kilomètres. Souhaite-t-on un réseau d'aménagement du territoire gratuit, financé par la puissance publique ? Si ce deuxième modèle perdure, doit-on avoir recours en tout ou partie à des opérateurs privés ?

Autre question importante : qui finance ? Peut-il s'agir d'un modèle intégralement financé par l'État ? C'est le cas, par exemple, en Espagne où la fin des concessions a pris effet au 1^{er} janvier 2020. Le financement par l'État, c'est le financement par l'impôt et donc, *in fine*, par le contribuable. Comment sécuriser les ressources nécessaires, dans un contexte où la régulation budgétaire est une réalité annuelle ?

A contrario, veut-on préserver un modèle où c'est finalement l'usager qui paye ? Peut-être souhaiterait-on, dans cette hypothèse, aller vers une plus grande contribution de ceux qui polluent ou pollueront le plus à l'avenir.

La troisième question qui me paraît importante est de savoir ce que l'on veut jusqu'à l'échéance 2031-2036. On peut évidemment ne rien faire, ne pas toucher aux contrats tels qu'ils sont aujourd'hui, en considérant que ce sont des objets politiques un peu trop sensibles. On peut les réviser en tenant compte des améliorations de 2015, les contrats qui existent aujourd'hui comportant des investissements qui n'ont plus la même pertinence qu'auparavant. Je pense notamment à des élargissements de voies autoroutières à deux fois trois voies ou deux fois quatre voies, qui ne correspondent pas forcément à la nature des investissements que j'ai cités auparavant.

Enfin, comment rendre ce modèle acceptable ? Ces sujets peuvent évidemment susciter l'émoi ou l'enthousiasme, notamment lorsqu'on en débat localement. J'ai eu à vivre cette expérience au sujet du projet d'autoroute concédée entre Limoges et Poitiers. J'y reviendrai peut-être au cours des questions. Il me semble que cette question est une question d'acceptabilité locale. Mon expérience de député et de secrétaire d'État en charge des transports me laisse à penser que la clé réside dans la conviction que ces projets se feront parce qu'ils ont une utilité socio-économique locale. Autrement dit, tous les grands projets qui ont achoppé ces dernières années – EuropaCity, Notre-Dame des Landes – sont des projets qui ont fini par ne plus faire sens pour les populations. De ce point de vue, les projets d'infrastructures présentent les mêmes caractéristiques.

De toutes ces questions peuvent découler des modèles très différents. Il ne faut jamais oublier qu'un projet d'infrastructures n'est pas une fin en soi, mais qu'il répond aux besoins de la société. Or ces besoins évoluent. La Convention citoyenne pour le climat en est une des illustrations. Cela me semble constituer un très bel objet de débat politique.

M. Éric Jeansannetas, président. – Merci pour ces propos, monsieur le ministre. Vous avez bien posé toutes les problématiques que soulève la commission à travers les différentes auditions.

La parole est au rapporteur.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Sans vouloir contredire le président, nous nous penchons également sur quelques autres éléments que vous n'avez pas abordés dans votre propos liminaire, mais il était assez court, et je vous en remercie.

Vous avez pris des positions en tant que député sur la création d'une société à capitaux publics pour reprendre en gestion les concessions d'autoroutes historiques. Restez-vous sur cette ligne ? Est-ce une idée que vous avez toujours en tête ? Se fondait-elle sur une conviction ou un certain nombre d'études ou d'éléments financiers sur lesquels vous avez pu travailler ? Est-ce un sujet que vous pouvez aborder dans les discussions interministérielles au sein du Gouvernement, ou bien cela reste-t-il dans les archives de l'Assemblée nationale, au titre des positions prises par le député Jean-Baptiste Djebbari ?

Par ailleurs, concernant l'ART, vous avez dit qu'il existe un avant et un après 2015, à la fois en matière d'organisation et de suivi des sociétés concessionnaires d'autoroutes, qui trouvent d'ailleurs que ce dernier un peu trop strict et fréquent, estimant que l'État est plutôt favorisé. Notre commission d'enquête l'entend depuis un moment.

Des améliorations ont également été apportées sur le plan législatif, notamment concernant le fait que les prolongations de contrats doivent passer par l'autorisation du Parlement, ce qui me semble une bonne chose. Pensez-vous que l'on puisse encore apporter des améliorations sur ces aspects dans les missions de l'ART, la façon d'aborder son contrôle, ses avis et leur prise en compte ?

Croyez-vous, tout en restant assez strict dans le contrôle, comme doit l'être l'État, à chaque fois que l'on confie une mission au secteur privé, qu'il faille aller au terme des concessions actuelles ? Comment préparer la suite ?

M. Éric Jeansannetas, président. – Vous avez la parole, monsieur le ministre.

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État chargé des transports. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, je répondrai à ces nombreuses questions suivant l'ordre chronologique.

Je crois être constant dans mes positions. Tout est public et je ne renie rien des propos que j'ai pu tenir. Ceux-ci visaient toutefois deux éléments différents.

Le premier élément concernait le financement de la loi d'orientation des mobilités (LOM), dont le dispositif s'inspirait très largement des discussions que j'avais pu avoir avec Thierry Dallard, président du directoire de la Société du Grand Paris, qui a mené des travaux sur la contribution de mobilité durable – une production de l'Institut de la gestion déléguée – et sur le fait de savoir comment gérer un réseau dual, concédé ou non, jusqu'à l'échéance des concessions, pour des raisons d'aménagement du territoire, dans un contexte de ressources budgétaires assez rares.

À l'époque, il manquait dans la LOM 500 millions d'euros de financement par an. L'idée que j'avais portée était de dire qu'il était possible, pour financer cette somme, d'annoncer le retour des concessions autoroutières dans le giron de l'État entre 2031 et 2036, pour respecter la lettre et l'esprit des contrats, sur la base des recettes futures perçues par l'État, en prenant en compte la directive Eurovignette qui, comme vous le savez, réduit la capacité de percevoir du péage et de lever de la dette.

Cette solution présentait le défaut d'endetter notre pays à des conditions d'ailleurs plutôt bonnes, mais un peu plus élevées que le taux d'endettement de l'État. Cette solution n'a pas prospéré. On a choisi un bouquet de ressources fiscales pour financer la trajectoire de la LOM, notamment la contribution sur le transport aérien.

Le second élément visait la gestion future. Je ne renie rien de ma réflexion politique sur ce sujet. Je pense que la deuxième partie de mon raisonnement demeure valide. La première est de fait écartée, la LOM ayant été financée.

S'agissant du rôle de l'État et de l'ART, peut-être faut-il rappeler les fonctions de chacun. Le ministère des transports s'occupe du contrôle opérationnel, s'assure que les opérations sur les réseaux concédés et non concédés se font en toute sécurité, se charge des commodités pour les usagers. On a connu un sujet extrêmement concret avec les routiers qui, dans les premiers jours de la crise sanitaire, ont trouvé sur le réseau, concédé ou non, des toilettes condamnées, des sanitaires non disponibles, des points de restauration fermés. Nous avons contrôlé les choses et avons incité à y remédier sur le réseau public comme sur le réseau concédé, et tout a pu rentrer dans l'ordre au bout de quelques jours. Le travail des agents du ministère des transports a été sur ce point particulièrement précis et intense.

Sur le plan environnemental, les protocoles successifs, notamment ceux de 2015, ont permis, au sein des contrats qui ont fait l'objet d'avenants, de mettre en œuvre différentes mesures en matière de biodiversité ou de protection des zones humides, par exemple. Ceci a permis de faire avancer les choses. C'est la responsabilité du ministère des transports que de vérifier que tout se fait de la meilleure des façons.

Il revient à Bercy de procéder au contrôle économique et financier, la charge de régulateur revenant à l'ART. Chacun doit être dans son rôle, et il est bien du ressort du politique, sous le contrôle du Parlement, de se prononcer sur l'analyse des opportunités

politiques de développement de telle ou telle infrastructure. Mme Borne a eu des propos très précis à ce sujet, que je reprends à mon compte.

La troisième question que vous posez porte sur le modèle d'après. Doit-on aller au bout des concessions ou non ? J'ai essayé d'ébaucher quelques pistes, en expliquant qu'on pouvait « fossiliser » ces contrats ou utiliser le modèle post-2015 pour réaliser des investissements utiles et les questionner à nouveau, en lien avec l'ART, afin de déterminer les investissements inscrits et voir parmi ceux-ci ceux qui font encore sens ou non.

Je pense qu'il y a là une possibilité, avec les autoroutiers, avec qui nous devons avoir une relation ouverte et exigeante, de retrouver un peu de ressources financières pour réaliser des investissements utiles à la collectivité.

Pour ce qui est des modèles futurs, je reprendrai ici des propositions qui sont faites par des députés qui défendent des points de vue selon moi intéressants de concessions multimodales acceptables par l'usager, le péage servant à financer des lignes à grande vitesse ou de petites lignes ferroviaires, éventuellement à une échelle régionalisée. Les choses doivent évidemment être approfondies, mais permettent d'envisager les concessions au-delà de leur échéance.

Il existe d'autres solutions de régulation économique en cas de délégation ou si des opérateurs privés continuent à gérer opérationnellement les concessions. Les aéroports ou autres ouvrages d'art sont régulés par contrat, avec une clause de revoyure tous les trois, quatre ou cinq ans. Tout cela doit être expertisé de façon assez fine mais, en tout état de cause, des clauses de revoyure à échéance régulière me paraissent une des conditions d'acceptabilité d'un meilleur contrôle financier, en lien avec le régulateur, pour ne pas voir courir sur des périodes très longues des lois tarifaires qui s'imposent mais qui, à échéance régulière, viennent perturber le débat public et jeter l'opprobre sur les uns et les autres. Du point de vue de la démocratie, ce n'est pas souhaitable.

M. Éric Jeansannetas, président. – La parole est aux commissaires.

M. Éric Bocquet. – Monsieur le ministre, je voulais moi aussi revenir sur votre position de l'été 2019 et sur cette idée de créer une société anonyme à capitaux entièrement publics chargée d'exploiter les autoroutes pour le compte de l'État à la fin des concessions. Vous venez de rappeler que vous ne reniez pas cette idée, et je vous en félicite. Je la partage complètement.

Malheureusement, vous nous dites que cette solution n'a pas prospéré. Nous avons auditionné Mme Borne la semaine dernière. Je ne pense pas qu'elle était sur cette ligne.

Existe-t-il, au sein du Gouvernement, non une doctrine sur le sujet mais au moins une orientation, voire des réflexions sur l'avenir des concessions ?

En second lieu, le rapport de l'Autorité de la concurrence de septembre 2014 a été vilipendé par les concessionnaires, contesté par d'autres, mais s'avère riche d'informations pour les parlementaires. Quel est votre avis sur les conclusions de ce rapport ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État chargé des transports. – Il n'y a pas encore de doctrine établie sur l'avenir des concessions. C'est un peu loin, et la réflexion n'est pas aboutie. Pour être très clair, j'ai eu des échanges à plusieurs reprises avec les sociétés concessionnaires pour bien comprendre leur problématique, voir quels étaient leurs

plans d'investissement, comprendre leurs contraintes et essayer d'avoir la vision la plus objective possible.

Il n'y a pas encore eu de discussions interministérielles sur l'avenir des autoroutes, mais c'est un sujet politique qui existe. Des propositions de nationalisation ont été faites à plusieurs reprises, et une proposition de loi a été examinée dans cette maison en 2019. Je ne doute pas que ce sujet reviendra à l'horizon 2022.

Il serait de bon ton que le parti politique auquel j'appartiens fasse des propositions - et je ne doute pas qu'il en sera ainsi.

J'avais envisagé à l'époque une société à capitaux publics détenant le patrimoine qui anime éventuellement à côté un fonds d'infrastructures public ou privé, et qui déléguerait ou concéderait tout ou partie de l'exploitation, de l'investissement, et de l'entretien d'un certain nombre d'infrastructures, avec les conditions de contrôle et de régulation que vous avez évoquées. Certains députés ont défendu des modèles plus maximalistes – en tout cas plus ambitieux. Les idées sont sur la table. Il y a matière à bâtir politiquement un projet, sous le contrôle du Parlement, car cela intéresse les territoires. Or l'aménagement du territoire conditionne la capacité desdits territoires à rester connectés, leur vitalité et leur attractivité. Tous les débats que nous avons actuellement sur les lignes aériennes – deux heures et demie, quatre heures, etc. – parlent de la même chose.

Deux réflexions sur le rapport de l'Autorité de la concurrence. En premier lieu - mais je crois que cela a été dit – l'évaluation de la surrentabilité en calculant le ratio entre la marge brute et le chiffre d'affaires sur une année n'était pas très convaincante du point de vue de l'ingénierie financière.

En second lieu, qu'est-ce qu'un risque et comment se matérialise-t-il ? La situation économique actuelle permet de l'illustrer. Le risque trafic qui s'est manifesté au moment de la crise de 2008, notamment pour les poids lourds, est revenu au même niveau dix ans plus tard. Les pertes estimées sont importantes. En matière de travaux, on évalue le surcoût à environ 200 à 300 millions d'euros pour les sociétés concessionnaires. La perte de recettes due à la crise sanitaire est de l'ordre de 2 à 2,5 milliards d'euros, si la dynamique se poursuit jusqu'à la fin de l'année.

Le débat politique a parfois consisté à dire qu'il existait une rentabilité établie face à des risques qui ne se réalisent jamais. On l'a souvent caricaturé sous cette forme. De fait, les risques se réalisent parfois, et même durement. C'est le cas actuellement.

M. Olivier Jacquin. – Monsieur le ministre, il est agréable de dialoguer avec vous, parce qu'on obtient généralement des réponses, et je viens d'en obtenir une sur l'amendement Djebbari-Dallard. Vous avez cependant rappelé que cette solution n'avait pas été retenue et qu'on avait trouvé d'autres sources de financement.

Toutefois, cette démarche visait aussi à créer une société publique. Une estimation très prudente avait été faite. On estimait pouvoir percevoir au moins 4 milliards d'euros par an. Le ministre que vous êtes ne peut se désintéresser d'un tel potentiel. Vous nous faites des réponses prospectives très larges, mais je voudrais connaître votre sentiment sur l'hypothèse de retrouver un modèle public.

Mme Borne a par ailleurs évoqué de nouveaux contrats de concession plus resserrés, permettant notamment d'intégrer des principes pollueur-payeur et des autoroutes « plus vertes ». Ce sera ma deuxième question. L'innovation avance très peu en matière d'autoroutes. Il existe quelques expérimentations intéressantes de gares routières embranchées sur des voies réservées, avec bus express et modulation tarifaire.

Nous avons suivi ce matin une remarquable audition de M. Repentin qui nous a décliné tout le champ des possibles, prenant l'exemple de modèles d'autoroutes à l'étranger qui n'existent pas chez nous. D'où viennent les blocages ? Même dans la LOM, les différents amendements que j'ai déposés pour faciliter la création de voies réservées n'ont pas abouti. S'agit-il de problèmes de dogmes liés à la sécurité ?

Troisième question : pour l'avenir, ne faut-il pas envisager de nouvelles relations entre l'état et les concessionnaires et ne pas faire porter le risque trafic aux concessionnaires privés ? On en a quelques exemples en France. Les coûts peuvent baisser substantiellement. Certaines études estiment que le coût de la prise en compte du risque trafic par le privé représente entre 30 et 40 % du prix de sa prestation.

Enfin, à faire de la prospective, on écarte les responsabilités actuelles de l'État. On a découvert pendant cette commission d'enquête que l'état des lieux des concessions devait être fait de manière régulière. Or le contrôle qui devait être réalisé en 2017, avant votre arrivée, n'a pas été effectué. Qu'en est-il ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État chargé des transports. – Monsieur Jacquin, je partage votre plaisir de discuter ensemble. C'est toujours enrichissant. Je vais donc essayer d'être pratique et peu prospectif sur le sujet.

En tant que député, j'ai souhaité porter un projet d'autoroute concédée entre Limoges et Poitiers. J'ai vu très concrètement comment les choses se posaient en termes d'évaluation du trafic et du risque. Parmi les différents modèles que j'ai proposés figuraient des autoroutes à péage, où le risque trafic est supporté par la collectivité, et des modèles dits d'autoroutes concédées, où le risque trafic est supporté par l'opérateur privé.

Comment améliorer tout cela ? Il est difficile d'établir des hypothèses de trafic partagées. Lorsque vous parlez à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), à un opérateur qui produit une note prospective ou aux services de la région, vous n'avez jamais les mêmes réponses, et dans des proportions qui varient parfois du simple au triple, ce qui a parfois un côté un peu inquiétant.

Il y a probablement des compétences à garder en l'état. Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) est, par exemple, une agence de très grande qualité. Peut-être faut-il se doter d'algorithmes ou d'outils qui permettront de mieux évaluer le trafic et de faire porter un risque traduit en taux de rentabilité. C'est mon expertise de député qui me le fait penser.

D'où viennent les blocages en matière de transition écologique ? Je pense qu'ils proviennent en partie des relations réputées compliquées entre le concédant et les sociétés concessionnaires. L'une des clefs est d'avoir des échanges exigeants et ouverts, l'État, défendant l'intérêt général et les concessionnaires leur intérêt particulier.

Les blocages viennent peut-être de l'incapacité à avoir des discussions apaisées sur les investissements qui font sens, ceux qui doivent être remis en question, l'environnement ou le paysage fiscal. Les choses varient, et il serait politiquement sain que nous mettions en place, dans l'ensemble du secteur des transports, une forme de stabilité fiscale, car les investissements se font sur le temps long, avec des cycles économiques parfois compliqués et sujets aux aléas.

Cette affaire présente une dimension de confiance, de stabilité et de prévisibilité pour l'ensemble des acteurs.

Je vous ferai une réponse par écrit quant à l'état des lieux. Il me semble que, du point de vue du contrôle opéré par mes services et de la sous-direction de la gestion et du contrôle du réseau autoroutier concédé (GCA), dont l'éminent sous-directeur est derrière moi, les choses sont bien gérées. En tout cas, il a toute ma confiance.

S'agissant de la pertinence du modèle financier, on évalue les frais financiers à 700 millions d'euros. Ce mécanisme a un coût, mais cela pose la question plus large du financement des grandes infrastructures. D'autres idées existent dans les différents organismes qui réfléchissent à ces sujets. Je dissocie le besoin de financer la trajectoire de la LOM, pour lequel cette réflexion a été menée, les différentes opportunités de financer des infrastructures qui vont bien au-delà de la proposition que j'ai faite, et les diverses façons de réguler par contrat ces infrastructures.

Mme Borne a parlé de nouveaux contrats concessifs sur des modèles plus récents. J'ai parlé de contrats de régulation économique avec des temporalités plus courtes, qui pourraient également s'appliquer. Tout ceci devrait être débattu sous le contrôle du Parlement quand les choses se présenteront.

M. Alain Fouché. – Monsieur le ministre, je suis heureux de vous entendre, car vous êtes un bon ministre.

Vous avez évoqué tout à l'heure le problème de la liaison autoroutière Poitiers-Limoges. Il se trouve que je suis élu à Poitiers et que j'ai présidé le département. Si les choses ne se sont pas faites, c'est de la faute des élus du Limousin et de la Vienne, qui ont été incapables de se mettre d'accord : ils voulaient trois voies, quatre voies, l'autoroute. L'autoroute n'est pas rentable, on le sait.

Des financements pour réaliser une quatre voies ont été apportés par deux ministres, Jean-Claude Gayssot, sous Lionel Jospin, puis Jean-Pierre Raffarin. Les élus ne s'entendant pas entre eux, l'État a mis ces crédits ailleurs. Rien ne s'est fait, et on avance très doucement.

Vous évoquez en deuxième lieu les nationalisations à venir. En France, on a vu la gauche nationaliser, puis dénationaliser. Nationaliser c'est très bien, mais comment allez-vous faire pour financer tout cela ? Il faut des fonds. Ils seront de plus en plus importants. Où les prendrez-vous ? Les nationalisations coûtent des fortunes !

Troisièmement, je ne comprends pas que la France réalise des routes aussi chères. Nous sommes le pays d'Europe où les routes sont les plus onéreuses – c'est le fait des anciennes DDE –, alors qu'on peut faire des routes tout aussi efficaces et moins chères.

M. Éric Jeansannet, président. – Y a-t-il des projets de nationalisation dans les cartons du Gouvernement ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État chargé des transports. – En tout cas, pas dans les miens, monsieur le président.

Je partage l'avis du sénateur Fouché concernant le dissensus politique qui a empêché certains projets de prospérer s'agissant de la liaison Poitiers-Limoges.

Pour en revenir à la nationalisation, celle-ci a un coût. Des études ont été faites : fin 2019, on serait à 44 milliards d'euros, voire plus au regard des contrats en cours et des recettes attendues. C'est tout le sujet autour du gel de fin décembre 2014, qu'il a fallu compenser par des augmentations de tarifs entre 2019 et 2023. Tout cela est bien connu, et il est heureux que, dans un état de droit, les contrats s'appliquent de bonne foi. Les décisions d'un jour qui peuvent paraître populaires ont souvent des coûts importants pour les finances publiques, le contribuable ou l'usager.

Il n'y a pas de projet de nationalisation des autoroutes dans les cartons du Gouvernement actuel, mais il existe une réflexion sur l'après-concession. Ce patrimoine de 150 milliards d'euros revient par contrat dans le giron de l'État, qui a le choix soit de le concéder à nouveau, soit de le gérer directement. Nous aurons ce débat, dont les grandes lignes doivent porter sur le modèle de réseau que nous souhaitons, son financement, les capacités contributives de chacun et le rôle des sociétés concessionnaires. Celles-ci disposent de compétences, de moyens et ont prouvé qu'elles savaient entretenir, concevoir et exploiter les autoroutes pour un taux moyen au kilomètre qui, me semble-t-il, est dans la moyenne européenne. Nous enverrons ces éléments à M. Fouché de façon à clarifier le débat, si besoin était.

M. Éric Jeansannet, président. – Merci monsieur le ministre. Si on a bien compris, le bien, lors de sa remise, doit être plein état de fonctionnement. Il n'y a là aucun coût pour l'État. Il faudra donc y réfléchir dans quelques années.

La parole est au rapporteur.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Monsieur le ministre, je voudrais évoquer les tarifs. Le système autoroutier concédé français compte 40 000 tarifs différents, pour lesquels les sociétés concessionnaires d'autoroutes remettent des propositions fin novembre, début décembre. La direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) disposent d'assez peu de temps pour vérifier tous ces tarifs qui devraient être relativement simples à calculer puisqu'on applique un taux moyen. Or les règles d'arrondi font que le système se complique. Ceci s'explique par des paiements en liquide. De quels moyens dispose-t-on pour améliorer ce système ? Faut-il laisser plus de temps à l'administration ?

Existe-t-il des moyens de simplifier les choses ? Peut-on supprimer les paiements en liquide ? Cela n'améliorait-il pas largement le dispositif ? Il nous semble qu'il existe dans ce domaine des voies d'amélioration non négligeables.

Par ailleurs, le Gouvernement réfléchit-il à des travaux dans le cadre d'un plan de relance ? Ceux-ci sont la plupart du temps réalisés par des sociétés françaises. C'est toujours intéressant en termes d'emplois, sachant qu'on a enchaîné plans de relance et PIA et que ces plans ne sont pas encore achevés. Pourrait-on néanmoins en relancer de nouveaux ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État. – 96 % ou 97 % des projets du PIA de 2016 restent à réaliser. C'est un volume considérable. Il y aura bien un plan de relance. Certaines demandes territoriales ne concernent pas en l'état des projets autoroutiers mais, pour autant, nous avons des projets assez matures en cours d'instruction, comme le projet Toulouse-Castres, pour lequel la désignation des candidats se fera dans les prochaines semaines et dont l'attribution est prévue en fin d'année.

S'agissant de la question des modalités de paiement des péages et, d'une manière générale, des nouvelles technologies applicables à l'usage des autoroutes, il est évident que les passages en *free flow*, avec abonnement ou les paiements automatisés en fin de mois intéressent beaucoup d'usagers. De même, le télépéage a permis de fluidifier davantage les passages, notamment des voyageurs récurrents.

Je ne sais pas si interdire le paiement en monnaie serait acceptable sur un plan juridique. Il semble que l'on recourt de moins en moins à la monnaie, comme en témoigne la réduction très forte des différents points de passage aux péages.

Pour ce qui est de l'instruction des augmentations annuelles de tarifs par les services, il n'y a pas à ma connaissance, sous le contrôle du sous-directeur, de problèmes de délais. Il s'agit de concessions bien connues, pour lesquelles les règles de calcul sont établies et qui se simplifient avec le temps.

Il est cependant nécessaire d'avoir à la fois une certaine stabilité dans ces environnements et une capacité de pouvoir régulièrement questionner les règles. Vous avez eu l'opportunité de débattre de ces clauses de revoyure, y compris s'agissant d'une ingénierie financière parfois complexe. Un des leviers efficaces dans la relation entre concédant et concessionnaire et le traitement administratif de cette relation contractuelle repose sur la capacité d'interroger à nouveau un certain nombre d'hypothèses sous-jacentes, notamment en matière tarifaire, et d'en simplifier les déterminants financiers.

Mme Christine Lavarde. – Le PIA a permis des travaux de rénovation voire de réhabilitation qui peuvent être assez dispendieux, car techniques. Ainsi, pour permettre l'élargissement de l'autoroute, on réalise un viaduc en trois tronçons. Ce ne sont pas des travaux légers. Dans le même temps, on a une ligne ferroviaire qui ne fait l'objet d'aucune amélioration. L'autoroute devient donc largement compétitive en temps par rapport à la ligne ferroviaire. Comment résout-on l'objectif de stratégie nationale bas carbone quand on sait que le transport est l'un des principaux émetteurs de gaz à effet de serre, avec le logement ? On a donné aux autoroutes le moyen de réaliser des investissements là où d'autres secteurs du transport n'en ont pas.

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État. – C'est un sujet très intéressant. Je crois avoir déjà eu l'occasion d'échanger sur ces points avec certains d'entre vous. Cette question est celle de la complémentarité et de la concurrence entre les différents modes de transport et la façon très différente qu'on a de les financer. 70 % du budget du ministère est alloué au mode ferroviaire.

Nous sommes donc présents en termes de stratégie nationale bas carbone. On a d'ailleurs déjà tenté de régénérer les petites lignes ferroviaires. Nous avons signé, le 20 février, entre la pandémie mondiale et la fin de la grève, deux contrats avec les régions Centre-Val de Loire et Grand Est pour trouver des mécanismes contractuels entre l'État et les régions afin de

poursuivre et pérenniser ces lignes importantes pour l'irrigation du territoire, parfois concurrencées par la route.

Cela pose aussi la question des 110 kilomètres à l'heure, que je souhaitais évoquer. Ces liaisons rapides et payantes, qui ont pour intérêt de sécuriser les déplacements, ont aussi un coût. Si on dégrade le niveau de service de ces axes pour des raisons acceptables sur le plan écologique, il faut peut-être actualiser le bilan coût-bénéfice. Je n'ai pas de religion sur le sujet. J'observe que le débat sur les 80 kilomètres à l'heure portait beaucoup sur la sécurité routière, l'écologie et les libertés individuelles, ce qui a rendu la question assez complexe à comprendre. L'hypothèse des 110 kilomètres à l'heure sur autoroutes pose plusieurs questions. La première est celle de la vitesse maximale. Tout le monde ne roule pas tout le temps à la vitesse maximale, mais à une vitesse moyenne inférieure. Quand on abaisse la vitesse maximale, on abaisse la vitesse moyenne. Dès lors, la sensibilité au prix peut varier, et on peut être tenté de se reporter sur le réseau secondaire pour ne pas payer, mais on congestionne alors ce dernier, on passe à travers des villes, et l'accidentalité augmente. Cela soulève d'autres questions.

C'est ce que vous soulignez, je crois, à propos de la complémentarité et de la concurrence des modes de transport, y compris dans leur dimension en termes de sécurité routière et d'aménagement du territoire.

Ce sont des sujets extrêmement complexes, et c'est aussi une des priorités du ministère que je dirige que d'essayer de se doter de ces outils de comparaison compliqués en termes de gestion des flux et de contribution environnementale. C'est sur ce sujet que nous allons essayer d'avancer ces prochains mois.

M. Éric Jeansannetas, président. – Vous nous aviez « tendu la perche » dans votre propos liminaire à propos des 110 kilomètres à l'heure. La question de notre collègue Christine Lavarde était donc la bienvenue.

Nous vous remercions, ainsi que vos collaborateurs, pour votre participation à cette audition.

La réunion est close à 17 h 25.

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

Jeudi 9 juillet 2020

- Présidence de M. Éric Jeansannetas, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie de 2014 à 2016 (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

Audition de M. Dominique de Villepin, Premier ministre de 2005 à 2007

M. Éric Jeansannet, président. – Mes chers collègues, monsieur le Premier ministre, nous poursuivons nos auditions sur les concessions autoroutières en entendant monsieur Dominique de Villepin, que je n'ai pas besoin de présenter. Je rappelle que vous étiez Premier ministre en 2006, au moment de la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes, qui sont au centre des travaux de notre commission d'enquête.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle est ouverte à la presse et fera l'objet d'un compte-rendu publié.

Monsieur le Premier ministre, il y a toujours une étape formelle au début de ces auditions. Je vous remercie de vous être rendu à notre convocation. Je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 43413, 434-14 et 434-15 du Code pénal. Je vous invite à prêter serment en levant la main droite et en jurant de dire toute la vérité, rien que la vérité.

M. Dominique de Villepin, Premier ministre de 2005 à 2007. – Je le jure.

M. Éric Jeansannet, président. – Merci monsieur le Premier ministre.

Après votre propos liminaire, je passerai la parole à notre rapporteur, Vincent Delahaye, qui vous posera des questions précises.

M. Dominique de Villepin. – Merci infiniment, monsieur le président. Je suis très heureux d'être devant votre commission d'enquête sur un sujet aussi important. Cela permet de dire des choses qui, je crois, n'ont pas été dites. J'en suis très heureux également car il s'agit du Sénat. Comme vous le savez, mon père a été président de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées durant de nombreuses années. Il a démissionné le jour de ma nomination comme ministre des Affaires étrangères.

Il y a quinze ans, mon gouvernement a décidé, sous l'autorité du président de la République, la cession par l'État de ses participations dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes qu'il détenait encore. Il vous appartient, dans le cadre de votre commission d'enquête, d'apprécier les conditions dans lesquelles cette décision a été prise.

Je voudrais en préambule rappeler les quatre questions qui se posaient à l'époque, en vous demandant de bien vouloir garder à l'esprit une considération essentielle : le choix de 2005 sur les autoroutes ne peut pas être dissocié de la stratégie globale choisie par mon gouvernement.

Pourquoi ce choix d'une cession ?

Ce choix est fondé sur une conviction. Pour avancer, s'adapter, se réformer, la France a besoin d'un État fort, ce qui implique une certaine idée de l'État, soumis à une triple exigence. La première était celle d'unité nationale. Le défi était de taille après le 21 avril 2002 et le référendum constitutionnel européen manqué. La deuxième était une exigence de consolidation et donc de rigueur, car il faut tenir les cordons de la bourse.

Il y avait enfin une exigence de modernisation, pour adapter la France à un monde qui bouge. Rappelons, d'un côté, l'entrée de la Chine à l'OMC, en 2001 et de l'autre les

efforts de l'Allemagne dans le cadre de l'Agenda 2010. Cette idée de l'État s'incarne dans une stratégie économique que j'ai présentée lors de ma déclaration de politique générale, avec pour question centrale comment retrouver des marges de manœuvre pour engager la bataille de l'emploi, investir dans l'avenir et se désendetter ?

Ma responsabilité était, sans renoncer aux principes essentiels, d'arbitrer entre différentes exigences, c'est-à-dire préparer l'avenir par une stratégie industrielle, une politique d'innovation et de compétitivité ambitieuse, mais aussi se désendetter pour préserver notre souveraineté. Avec Thierry Breton, nous avons mené cette bataille, désireux de créer plus de conscience collective. C'est le sens du rapport commandé à Michel Pébereau, comme de l'organisation de la première conférence des finances publiques avec les représentants des collectivités territoriales et des partenaires sociaux. Nous n'avons pas cédé face à Bercy contre le ministère des Transports. Nous avons pris en compte l'exigence de réduction de la dette portée par le ministère de l'Économie tout en donnant au ministère des Transports les moyens d'investir.

En matière de transports, nous avons voulu aussi être à l'initiative. En 2005, le secteur des autoroutes était arrivé à maturité et nous étions, pour mener à bien la modernisation de nos transports, face à une double impasse, avec d'abord une impasse de financement. On avait pu croire avec la création de l'AFIT, en 2003, que les questions de financement des infrastructures de transport étaient résolues. Malheureusement, dans les mois qui ont suivi, la capacité à investir n'était pas au rendez-vous. Les dividendes autoroutiers affectés à l'AFIT ne représentaient que 332 millions d'euros en 2005, ce qui ne nous donnait pas de marges de manœuvre pour un plan de relance. Le budget de l'AFIT, en 2005, n'était que de 1 milliard d'euros et largement affecté à des investissements déjà lancés.

La seconde impasse était une impasse de gouvernance dans la gestion des sociétés d'autoroutes, l'État étant des deux côtés de la table, se retrouvant juge et partie, actionnaire et régulateur, concédant et concessionnaire, pris entre des exigences contradictoires. Ainsi, l'État, comme les autres actionnaires des sociétés d'autoroutes, avait intérêt à des dividendes élevés, ce qui n'allait pas dans le sens de la protection des usagers contre les hausses de tarifs. La Cour des Comptes a ainsi souligné dans son rapport de 2008 un certain nombre de dérives anciennes (coups de pouce tarifaires non justifiés et pratique du foisonnement consistant à affecter les hausses de péage aux sections à fort trafic). Les administrateurs représentant l'État au conseil d'administration des sociétés concessionnaires se trouvaient en outre tiraillés entre les intérêts de l'État concédant et ceux des sociétés, qu'ils devaient, comme tout administrateur, défendre en priorité. En particulier les représentants de l'État ne pouvaient pas participer aux décisions du conseil d'administration sur les relations avec l'État, notamment sur les contrats de concession, au titre de leurs responsabilités générales de mandataire social devant agir dans l'intérêt social du concessionnaire et dans le cadre du régime spécifique des conventions réglementées.

Ce n'était évidemment pas le cas des autres administrateurs et en particulier des actionnaires privés minoritaires. Ainsi, du fait de l'alignement sur le droit commun des sociétés d'autoroutes et de la présence d'actionnaires privés à ses côtés, l'État était en fait devenu un actionnaire en grande partie passif, soumis aux décisions des actionnaires minoritaires, se contentant d'encaisser année après année sa part de dividende. On le voit bien à travers ces difficultés de gouvernance, l'État est pleinement dans son rôle lorsqu'il est autorité organisatrice, lorsqu'il est concédant. En tant qu'actionnaire de sociétés concessionnaires, il ne peut jouer qu'un rôle limité. Dans ce contexte, nous avons jugé

nécessaire de clarifier la position de l'État, de sortir de cette situation d'un État empêché financièrement et juridiquement.

Deuxième grande question, quels sont le champ et la portée de notre décision ? Gouverner, c'est choisir. Ne pas choisir, c'est s'endetter. C'est pour ces raisons de politique économique et de politique des transports que mon gouvernement a décidé de vendre les parts que l'État français détenait dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Notre choix a été de valoriser notre participation dans un secteur mature pour réinvestir les sommes ainsi dégagées dans le désendettement et le financement de nouvelles infrastructures. Cette cession a rapporté 14,8 milliards d'euros.

Nous avons décidé d'en affecter le produit à deux priorités, près de 11 milliards d'euros pour le désendettement de l'État (ce qui est considérable, même rapporté au stock de dette de l'époque d'un peu plus de 1 000 milliards). Je rappelle que l'endettement public a reculé de 2,8 % en part du PIB entre 2005 et 2007. En 2007, la dette publique ne représentait, selon l'Insee, que 64,5 % du PIB contre 67,3 % en 2005. Avec ce mouvement de baisse, le premier depuis le gouvernement Barre, nous avons voulu créer un électrochoc, montrer qu'il était possible d'inverser la tendance.

Pour le reste, 4 milliards ont été affectés à l'AFIT pour financer de nouvelles infrastructures, plus respectueuses de l'environnement. En 2005, un audit sur le réseau ferroviaire, le rapport Rivier, souligne sa dégradation et l'urgence d'un effort massif de réinvestissement. Sur la base de cet audit, avec Dominique Perben, nous avons mis fin à la logique d'étranglement de la maintenance du réseau. Nous avons lancé le premier plan de rénovation de notre réseau national pour améliorer la qualité des trains du quotidien. Ces décisions étaient attendues et n'étaient pas possibles avant 2005, faute de ressources suffisantes. Au-delà de ce réinvestissement massif dans les trains du quotidien, nous avons engagé la réalisation de quatre lignes à grande vitesse, Bordeaux, Rennes, Montpellier, Rhin-Rhône, inauguré la première phase du TGV Est, conclu avec les collectivités le financement de la préparation de la deuxième phase. Tous ces projets sont aujourd'hui en service.

Il faut rappeler que nous n'avons pas décidé la privatisation des autoroutes. Les autoroutes françaises font partie du domaine public. Contrairement à ce que l'on peut parfois lire ou entendre, l'État en est toujours le propriétaire. À la fin du contrat de concession, nos autoroutes ne disparaîtront pas et demeureront la propriété des Français. À la fin des contrats, soit, dans les conditions de 2005, à compter de 2028, l'État récupérera une infrastructure en très bon état, améliorée sur la base des travaux de rénovation et d'aménagement imposés par les cahiers des charges de l'État. Ce que nous avons cédé, ce sont les parts de l'État dans les sociétés chargées d'exploiter les concessions autoroutières. Cette décision, que beaucoup ont voulu présenter comme une rupture, s'inscrit en réalité dans une histoire longue, marquée par le tournant de 2001, justifié par la nécessité d'ouvrir le secteur autoroutier à la concurrence, la fin de l'adossement, et la nécessité de trouver de nouveaux financements et de se conformer au droit européen.

Le premier choix a été celui de la concession et du péage, en 1955, sous forme de sociétés d'économie mixte. Le deuxième choix, dans les années 70, fut celui de la création de sociétés totalement privées. Ce choix, fait sous Georges Pompidou, a été renouvelé sous Lionel Jospin, avec des concessions telles que l'A28 (Rouen-Alençon), l'A86 ouest ou, en 1998, le viaduc de Millau avec Jean-Claude Gayssot, ministre des Transports. Le troisième choix, le vrai tournant, a eu lieu en 2001 avec la transformation des sociétés d'économie

mixte en sociétés anonymes de droit commun et, dans la foulée, l'ouverture du capital d'ASF en mars 2002, sous Lionel Jospin.

Cette politique a été poursuivie par mon prédécesseur Jean-Pierre Raffarin avec l'ouverture du capital d'APRR, en novembre 2004 et de Sanef en mars 2005. Des investisseurs privés ont ainsi pu acquérir, selon le cas, entre 50 % et 26 % du capital des sociétés, toutes les trois cotées en bourse. Pour préparer cette ouverture du capital, les relations entre l'État et ces sociétés avaient été remises à plat en deux étapes, celle de 1994 sous le gouvernement d'Édouard Balladur, avec le regroupement et la recapitalisation des sociétés, ainsi que la définition de la règle d'évolution des tarifs, sur la base de laquelle la privatisation a été faite ; celle de 2001, sous le gouvernement de Lionel Jospin, qui a consisté à supprimer certains avantages dont bénéficiaient ces sociétés, tels que la garantie de reprise de passif par l'État en fin de concession. En contrepartie, les sociétés ont bénéficié d'un allongement de la durée de leur concession. Ce schéma a été validé par la Commission européenne.

En 2005, les sociétés concessionnaires étaient déjà totalement ou partiellement privées. L'État contrôlait à peine plus de 50 % du secteur, moins de 62 % si on ne prend pas en compte la société concessionnaire déjà entièrement privée Cofiroute.

Ce que j'ai décidé en 2005, c'est de mener à son terme le processus déjà engagé de cession des parts publiques dans les sociétés concessionnaires liées à l'État par des contrats déjà signés, déjà négociés et même renégociés.

Ce choix marque-t-il un recul de l'État ? Je ne le crois pas : dans ce cadre clarifié, l'État reste gardien des intérêts publics au travers de deux responsabilités, celle de concédant et celle de régulateur. L'État reste propriétaire des autoroutes et peut assumer pleinement son rôle de concédant. C'est lui qui définit la taille du réseau, le niveau de service, les enjeux de sécurité, les principes de fixation des péages. L'État est aussi régulateur. Sous la houlette de Dominique Perben, les contrats de concession ont été modifiés pour renforcer les obligations des concessionnaires, dans le service rendu, sur les questions de sécurité, dans la gestion de crise (où l'État reprend toujours la main, à travers les préfets) ou encore l'accès du concédant aux informations. Les principales modifications ont été publiées en amont de la remise des offres finales de façon à être prises en compte dans les engagements des candidats. Il en est ainsi pour :

- le renforcement des obligations de publicité et de mise en concurrence pour la passation des contrats de travaux ;
- le renforcement des obligations d'information du concédant ;
- la présence d'un commissaire du gouvernement aux séances du conseil d'administration et aux assemblées générales ;
- l'harmonisation et le renforcement des dispositions concernant la politique d'exploitation et de sécurité ;
- la qualité du service rendu aux usagers ;
- l'augmentation du montant des pénalités de retard et d'exploitation en cas de manquement ;

- la généralisation de la clause rendant obligatoire un état des lieux neuf ans avant la fin de la concession.

Sur les clauses tarifaires, l'État n'a fait aucun cadeau. Ce sont les clauses préexistantes qui ont été maintenues. Les règles de fixation des péages sont rigoureusement les mêmes que celles définies antérieurement. En pratique, les péages ont semble-t-il augmenté moins vite après 2005 qu'avant 2005. Nous n'avons pas changé ces règles tarifaires. Pour changer la durée et les péages des concessions, il aurait fallu modifier les contrats. Ils ne peuvent l'être unilatéralement par l'État : toute modification suppose un accord avec les sociétés concessionnaires. Nous l'avons vu en 2015, lors de la tentative du gouvernement de l'époque qui a pris une décision d'un gel des péages conduisant à l'impasse. Dans un cadre contractuel, l'État ne peut pas passer en force, d'autant que pour l'examen de tout projet de modification, les administrateurs de l'État, comme je l'ai indiqué, sont légalement obligés de se déporter, laissant les autres administrateurs seuls en position de décider. Ceux-ci, et notamment les minoritaires, n'auraient jamais accepté des clauses amputant substantiellement la valeur des sociétés.

Ces contraintes ont été clairement rappelées par le ministre d'État Jean-Louis Borloo dans sa réponse au rapport de 2008 de la Cour des comptes : « *les mandataires sociaux ne peuvent conclure un avenant ou un contrat d'entreprise avec l'État qu'à la condition qu'il soit conforme à l'intérêt social de l'entreprise* ». Compte tenu de l'impact des clauses tarifaires sur les revenus futurs des sociétés, leur durcissement est à l'évidence difficile à faire accepter. Que l'entreprise soit publique ou privée ne change rien à la responsabilité des mandataires sociaux telle qu'elle est par exemple sanctionnée par l'article L. 242-6 du code de commerce, qui prévoit des sanctions pénales.

Troisième grande question, quelles ont été les modalités de l'opération ? Commençons par la procédure politique. J'ai présenté le cadre retenu le 8 juin 2005 au Parlement lors du discours de politique générale. Ce discours a été suivi d'un vote de confiance.

La décision d'autoriser le transfert des parts de l'État dans les sociétés d'autoroutes est une décision que j'ai prise en plein accord, bien sûr, avec Jacques Chirac, par décret, les 2 février, 16 février et 8 mars 2006. Nous avons sollicité le Conseil d'État sur la procédure à suivre. Celui-ci a rendu un avis en assemblée générale, confirmant la régularité de la procédure retenue par le gouvernement. Le Conseil d'État nous a en particulier confirmé que la poursuite de la cession des parts ne nécessitait pas de vote du Parlement, notamment parce qu'il n'y avait pas, contrairement, par exemple, au projet d'ouverture du capital d'ADP, de transfert du domaine public. Je rappelle pour autant qu'avant la cession effective des parts de l'État, le Parlement a été saisi du projet de loi de finances pour 2006, dans lequel étaient retracées les conséquences de la vente de nos participations. Le Parlement a adopté la loi de finances avec l'affectation des recettes de cession.

Partant de là, l'État s'est mis en bon ordre de marche, au niveau du gouvernement, avec l'action concertée de Thierry Breton, ministre de l'Économie et Dominique Perben, ministre des Transports, au niveau des services de l'État, avec l'Agence des participations de l'État (APE), chargée de piloter le processus de privatisation. L'APE s'entoure, pour ces opérations, de conseils financiers et juridiques de haut niveau. La Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), de son côté, a pleinement joué son rôle dans l'élaboration des cahiers des charges et la révision des clauses contractuelles qui pouvaient en faire l'objet.

La procédure technique retenue est celle qui donne le plus de poids aux intérêts de l'État. Sachant que l'État est faible lorsqu'il négocie de gré à gré et qu'il est fort lorsqu'il lance un appel d'offres ouvert et concurrentiel pour obtenir le meilleur prix, nous avons lancé un appel d'offres ouvert et compétitif, auquel ont participé dix-huit candidats, français et étrangers, majoritairement des opérateurs industriels de premier rang et non des fonds. C'est le moyen le plus efficace pour obtenir le meilleur prix.

Enfin, nous avons fait le choix d'une gouvernance apportant toutes les garanties nécessaires et la mise en œuvre de notre décision s'est faite sous le contrôle de plusieurs autorités. Nous y reviendrons si vous le souhaitez. Le Conseil de la concurrence, la Commission des participations et des transferts (CPT), la Commission européenne. Nous avons aussi décidé, pour rendre la procédure irréprochable, de charger Jean-Louis Fort, ancien secrétaire général de la Commission bancaire, de veiller au bon déroulement de la procédure.

Quatrième question, les intérêts de l'État ont-ils été bien préservés ? Nous avons d'abord cherché à garantir un juste prix. Quels sont les repères chiffrés réunis par l'Agence des participations de l'État, partagés à l'époque au sein de l'État lorsque nous avons lancé le processus ? Si l'on regarde le cours de bourse des trois sociétés concernées, les participations de l'État valaient 11,5 milliards d'euros avant que j'annonce leur vente le 8 juin 2005. Le rapport du député Hervé Mariton, rédigé avant cette annonce, avait évalué entre 10 et 12 milliards la valeur des participations. La Commission des participations et des transferts a estimé la valeur *a minima* que devait en attendre l'État à 12,8 milliards d'euros. Nous en avons obtenu de 14,8 milliards d'euros, soit 30 % de mieux que le dernier cours de bourse. Ce résultat était dans la fourchette haute de nos attentes et des modèles financiers d'évaluation des sociétés concernées.

Compte tenu de la part des autres actionnaires, cela donne une valeur totale des sociétés concessionnaires d'autoroutes de 24 milliards d'euros. Ce chiffre figure en note de bas de page dans le rapport de la Cour des comptes de 2009, qui précise la valeur globale des 7 000 kilomètres d'autoroutes publiques dont la concession a été privatisée en 2006, estimée à 24 milliards d'euros. Leur cession a rapporté 14,8 milliards d'euros à l'État. Je souligne le risque de malentendu lié à l'interprétation du chiffre de la Cour des comptes, à l'origine de nombreuses polémiques. 24 milliards d'euros, c'est la valeur de 100 % des parts des trois sociétés. 14,8 milliards d'euros, c'est la valeur des parts détenues par l'État, soit en moyenne 61,7 %. Ces deux chiffres ne se contredisent en rien. S'agissant de la plus grosse de ces trois sociétés, ASF, dont l'État ne détenait plus que 50 % du capital suite à sa mise sur le marché au prix de 24 euros par action sous le gouvernement de Lionel Jospin, nous avons obtenu 51 euros par action.

Ainsi, nous avons vendu le solde de la participation de l'État dans les sociétés concessionnaires au mieux de leur valeur à l'époque. Ce sont les soumissionnaires qui proposent, dans le cadre d'une procédure compétitive et ouverte, le prix d'acquisition, selon des méthodes classiques d'évaluation multicritères. C'est la Commission des participations et des transferts et elle seule qui valide que ces prix sont au-dessus du seuil qui garantit parfaitement les intérêts de l'État. Elle valide donc implicitement le juste prix et ses avis sont publics. Votre commission peut accéder à toutes ces données pour établir de façon transparente comment les sociétés ont été valorisées. L'Agence des participations de l'État a nécessairement conservé toutes ces données. Votre commission peut les trouver assez facilement.

Partant de là, les intérêts de l'État ont été pris en compte à chaque étape.

Premier constat, l'État a tenu ses promesses en affectant le produit de la vente au désendettement et à l'investissement. Deuxième constat, au-delà de la vente initiale, l'État continue de percevoir des taxes importantes, assises sur les péages (essentiellement la TVA), des taxes spécifiques (comme la redevance domaniale et la taxe d'aménagement du territoire affectée à l'AFIT) et l'impôt sur les sociétés. Ce sont, au total, de l'ordre de 5 milliards d'euros que l'État encaisse annuellement, soit plus de 40 % des péages.

Troisième constat, la qualité du service est assurée et l'on s'accorde à reconnaître que nos autoroutes sont parmi les meilleures d'Europe et du monde.

Quatrième constat, l'État récupérera à la fin des concessions une infrastructure autoroutière en bon état, améliorée des travaux réalisés par les concessionnaires. On voit d'ailleurs que le réseau routier et autoroutier placé sous la responsabilité directe de l'État vieillit et connaît des problèmes d'entretien importants. Je pense en particulier au réseau francilien. Aujourd'hui, le patrimoine autoroutier français concédé est en meilleur état que le patrimoine routier resté sous la gestion opérationnelle publique.

En conclusion, je voudrais formuler trois vœux devant votre commission. D'abord ne pas céder au chronocentrisme, c'est-à-dire ne pas juger avec les critères d'aujourd'hui une décision prise à une date antérieure. Il faut bien prendre en compte les paramètres qui étaient les nôtres quand la décision a été prise, et ne pas perdre de vue que les concessions sont des contrats de long terme, qu'il faudra évaluer à leur terme. Les risques imprévus ne doivent pas être sous-estimés. Enfin, le choix de 2005 ne peut être dissocié de la stratégie globale choisie par le gouvernement. Comme vous le voyez, mon gouvernement n'a pas « bradé les bijoux de famille » pas plus qu'il n'a « tué la poule aux œufs d'or », bien au contraire. La période 2005-2007 a été une période où la France, grâce aux marges de manœuvre dégagées, a su améliorer ses performances économiques, qu'il s'agisse de la baisse du chômage, de la réduction des déficits ou de la baisse de la dette. Nous avons obtenu dans cette période, à la fin du mandat de Jacques Chirac, les meilleurs résultats économiques des trente dernières années. En témoigne tout particulièrement la comparaison avec l'Allemagne, puisque notre bilan économique et financier était encore, en 2007, à l'avantage de la France. Je vous remercie.

M. Éric Jeansannet, président. – Merci beaucoup, monsieur le Premier ministre, pour votre propos étayé et d'une très grande précision. Je précise qu'il n'est pas question ici de juger les décisions prises ni le modèle concessif mais de faire des propositions à l'État pour renforcer son rôle dans la négociation et rééquilibrer le rapport de forces entre les sociétés autoroutières et les représentants de l'État.

M. Vincent Delahaye. – Monsieur le Premier ministre, vous avez indiqué que les tarifs avaient augmenté moins vite après 2005. Il convient de préciser que l'inflation était moins importante à cette période-là. Si l'on neutralise l'impact de l'inflation, le pourcentage d'évolution des tarifs est un peu supérieur.

Je vous remercie, monsieur le Premier ministre, d'avoir respecté, à une minute près, ce qui est remarquable, le temps dont nous étions convenus pour ce propos liminaire et d'avoir manifestement très bien préparé votre audition. Vos nous avez rappelé de nombreux éléments, notamment le contexte dans lequel la décision a été prise, la politique dans laquelle elle s'inscrivait, la régularité de la procédure, etc. Vous avez très bien défendu votre action et vos décisions. J'ai néanmoins plusieurs questions.

Lorsque Lionel Jospin, en tant que Premier ministre, choisit de transformer les Sociétés d'économie mixte (SEM) en SA en 2001, il ouvre le capital d'ASF. Estimez-vous que c'est une bonne décision ? Lauriez-vous prise ? Qu'est-ce qui, à vos yeux justifiait de mettre 20 % du capital de cette entreprise sur le marché ?

Il convient également de rappeler qu'avant 2001, l'État était propriétaire à 100 % des sociétés d'autoroutes, en dehors de Cofiroute. Entre 2001 et 2006, pour se rendre propriétaires d'ASF, les actionnaires dépensent 24 milliards et l'État perçoit, au titre des participations qu'il détenait alors dans ces sociétés, 14,8 milliards. Il y a donc une différence, qui vient de la mise sur le marché de 20 % du capital d'ASF par Lionel Jospin en 2001 et de la procédure suivie pour la mise sur le marché du reste des titres, puisque l'opération a eu lieu en deux temps. Une première partie a été mise sur le marché à un cours de bourse relativement faible. Un des lots – qui était le plus important – a aussi été attribué à Vinci sans concurrence. Vinci a soumis une offre moins élevée que le prix minimum fixé pour les deux autres lots qui faisaient l'objet d'une concurrence plus vive, ce qui témoigne, semble-t-il, d'un problème de procédure (lequel ne découle pas nécessairement de décisions prises par votre gouvernement). J'aimerais que vous nous disiez ce que vous en pensez.

En 2001, au moment de la transformation des SEM en SA, n'était-il pas souhaitable de mettre à jour les contrats avec les sociétés d'autoroutes ? Ces contrats avaient plusieurs dizaines d'années. Élisabeth Borne les a qualifiés de « monstres » et sans doute méritaient-ils un toilettage. Le sujet a-t-il été évoqué à l'époque ? Avez-vous manqué de temps pour le faire ou avez-vous estimé, en toute connaissance de cause, que ce n'était pas nécessaire ?

Notre commission veut aussi se tourner vers l'avenir. Que feriez-vous aujourd'hui si vous étiez Premier ministre ? Des initiatives vous semblent-elles à prendre pour préparer la fin des concessions – sachant que des évolutions sensibles ont déjà été introduites en 2015 – et faire en sorte que l'État soit plus fort dans la négociation ?

M. Dominique de Villepin. – Je reviendrai d'abord sur le choix d'ouvrir le capital d'ASF et d'une façon générale sur le tournant de 2001. Il faut se souvenir que, dans cette période, le choix était aiguillonné ou plus ou moins contraint, du fait de la nécessité de se conformer aux exigences de la Commission européenne et d'un besoin de ressources financières.

M. Vincent Delahaye. – La Commission européenne demandait-elle de transformer les SEM en SA ?

M. Dominique de Villepin. – Non mais la Commission européenne était favorable à l'ouverture à la concurrence, ce qui était un argument important. Nous nous retrouvions, par rapport aux autres sociétés, dans le cadre européen, comme un cas assez isolé. Il y avait une exigence d'ouverture du cadre des concessions au privé. Il y avait une exigence de mise en conformité, concernant notamment la durée des concessions. Nous devions avoir l'aval de la Commission européenne.

Il y avait aussi une exigence d'alignement sur le droit commun des sociétés d'autoroutes et des sociétés anonymes. Peut-être aurait-il fallu revoir alors le cahier des charges et les contrats eux-mêmes. Lorsque nous héritons de la situation, en 2005-2006, il est presque trop tard : les sociétés ont toutes des actionnaires minoritaires. J'ai également rappelé le dispositif qui régissait les conventions réglementées et le dispositif d'obligation, pour les

représentants de ces sociétés, en tant que mandataires sociaux, de respecter l'intérêt de l'entreprise. Nous n'étions donc pas totalement libres de nos choix à l'époque, compte tenu du droit des sociétés et du contexte dans lequel nous agissions.

M. Vincent Delahaye. – La Commission européenne souhaitait qu'il y ait de la concurrence parmi les sociétés concessionnaires, qui étaient alors publiques. N'y avait-il pas d'autres pays européen dotés du même système de sociétés publiques ?

M. Dominique de Villepin. – Dans mon souvenir, un mouvement s'organisait en Europe et poussait en ce sens. Trois mouvements s'exerçaient ainsi en 2001, dans le sens de l'ouverture au privé, vers l'ouverture à la concurrence et en faveur de l'alignement sur le droit des sociétés (qui créait des contraintes importantes). Pour ce qui est de la contrepartie donnée à certaines sociétés, à savoir l'allongement de la durée, il fallait l'accord de la Commission européenne, qui a été obtenu. Le système était donc relativement verrouillé. Nous n'avons pas, en 2005-2006, de marges de manœuvre importantes car nous nous retrouvons dans le cadre de conseils d'administration où notre position est difficile à faire entendre, puisque les administrateurs de l'État doivent se déporter dès lors que les débats portent sur les tarifs et la durée des concessions. En outre, les mandataires sociaux sont censés représenter l'intérêt général des entreprises. Nous ne pouvons donc pas faire exactement ce que nous aurions souhaité faire à ce moment-là.

Quant à la procédure, un seul concurrent (Vinci) a effectivement soumis une offre pour l'une des lots. Cela peut arriver dans tout appel d'offres. Tout ceci se passe en dehors de toute interférence et de toute volonté politique. La procédure est définie par l'Agence des participations de l'État et la Commission des participations et des transferts. Tout ceci se fait sous le contrôle de ces commissions, qui sont indépendantes et vérifient la conformité de la procédure. Heureusement, le pouvoir politique n'a pas le moyen d'entrer dans ces débats. De surcroît, des avis sont pris auprès du Conseil de la concurrence et de différentes instances, comme je l'ai rappelé.

M. Vincent Delahaye. – Lorsqu'on lance un appel d'offres, on peut le déclarer infructueux si l'on considère que les réponses n'ont pas été satisfaisantes ou que la concurrence n'a pas suffisamment joué. En présence d'une seule réponse pour l'un des trois lots, l'État pouvait décider de remettre en jeu ce lot tout en attribuant les deux autres lots.

M. Dominique de Villepin. – Le prix minimum qui avait été fixé par la Commission des participations et des transferts était de 47 euros et nous en avons obtenu 51 euros. Nous sommes donc dans les clous. On ne peut pas faire n'importe quoi. Ces procédures ont leurs règles, lesquelles ont été entièrement respectées. Un certain nombre d'idées reçues pèsent d'ailleurs lourdement sur ces questions. Je pense en particulier au prix. En 2008-2009, la Cour des comptes nous a reproché de ne pas avoir mis suffisamment de conseils autour de la table car nous aurions eu un seul banquier. En fait, nous avions deux banquiers, Goldman Sachs et BNP Paribas.

On nous a reproché un prix trop bas. J'ai entendu devant votre commission le plaidoyer fait par Gilles Carrez, qui estimait qu'il aurait fallu faire travailler le Commissariat au Plan, lequel aurait défendu un prix très supérieur à celui qui a été obtenu. Il faut se rappeler ce que dit le Conseil d'État dans sa décision du 27 septembre 2006, par laquelle il a rejeté le moyen lancé par François Bayrou et deux associations de défense des usagers, qui soutenaient que la valeur minimale de cession avait été sous-évaluée par la Commission des participations et des transferts, notamment du fait d'un taux d'actualisation supérieur à celui préconisé par le

Commissariat général du Plan. Le Conseil d'État a démontré qu'augmenté pour prendre en compte l'inflation et la légitime prise de risque, le taux d'actualisation suggéré par le Plan aurait en réalité conduit à une valeur des titres inférieure à celle évaluée par la Commission des participations et des transferts. Le Conseil d'État a par ailleurs souligné que la valorisation retenue était supérieure, tant aux cours de bourse constatés sur les mois ayant précédé le transfert qu'aux estimations effectuées par les experts. Les deux sources majeures de polémique, sur ce dossier, dans les années qui ont suivi 2005-2006, concernant le prix (qui aurait été trop faible) et un taux d'actualisation (qui aurait été trop élevé) ne correspondent donc pas à la réalité. Partant de là, l'opinion publique ne comprend pas et a le sentiment qu'on a bradé les intérêts de l'État. Cela n'a pas été le cas.

La Cour des comptes revient aussi sur l'idée selon laquelle nous aurions obtenu un meilleur prix si nous avions au préalable désendetté les sociétés (dont l'endettement était compris entre 18 et 20 milliards d'euros). Ce n'était ni possible ni souhaitable : il aurait alors fallu injecter plus de fonds publics, pour quel bénéfice ? Les actionnaires privés ont fait le contraire en augmentant le levier financier des sociétés et donc leur endettement. Il existe ainsi un certain nombre d'idées reçues, de serpents de mer, sur ces dossiers, qui méritent d'être corrigés.

Quant à l'avenir, la première règle qui me paraît importante est la nécessité, pour l'État, de renforcer sa capacité de régulation économique des monopoles naturels. Je souscris pleinement aux propos que vient de tenir Ségolène Royal devant votre commission : il n'y a pas de fatalité. La question ne se posait pas du tout, en 2006-2008, depuis les termes qui doivent être considérés aujourd'hui, à la lumière du paquet vert de 2010 et du plan de relance autoroutier de 2015, corrigé par le plan d'investissement de 2018. Les choses se présentent aujourd'hui différemment.

Dans les années qui ont suivi la privatisation des sociétés autoroutières, l'État disposait de tous les moyens pour se faire respecter. Les propos de Jean-Louis Borloo que j'ai cités figurent dans le rapport de la Cour des comptes et montrent bien que nous avons la capacité administrative – pourvu que nous ayons aussi la volonté politique. Ségolène Royal a eu raison de dire que malheureusement, trop souvent, dans ces années-là, la volonté politique a pu faire défaut. Néanmoins, face à trois sociétés concessionnaires, vous ne m'expliquerez pas que l'État n'est pas capable d'assurer sa fonction de régulateur, alors qu'il serait un formidable mainteneur. Vous ne m'expliquerez pas davantage que remettant ces sociétés dans le giron public, tous les problèmes disparaîtraient. C'est absurde. Si l'État n'est pas capable d'être un bon régulateur, il ne sera pas un bon mainteneur. Il faut donc remettre les pendules à l'heure.

Pour autant, le sujet des autoroutes, en France, est bien plus que le sujet des autoroutes : il a une valeur symbolique et politique. Trop souvent, il a été traité au sein du ministère sous le seul angle technique. Il existe un rapport de forces avec les sociétés d'autoroutes. Ceci existe dans tous les grands secteurs de l'État. Lorsque celui-ci discute avec les constructeurs automobiles ou aéronautiques, les arbitrages ne sont pas pris dans les ministères techniques. Il n'y a pas de raison pour que, s'agissant des autoroutes, la sous-direction chargée du réseau se retrouve en première ligne dans la négociation. Cela me paraît un aspect important et un élément à corriger dans la loi.

Par ailleurs, la Cour des comptes, le Conseil de la concurrence et l'Autorité de régulation des transports (ART) ont éclairé un certain nombre de voies importantes de renforcement de la fonction de régulation. J'en retiendrai trois idées.

La première a trait au haut niveau de compétence et de professionnalisme requis. Beaucoup de ceux qui se sont présentés devant la commission l'ont rappelé : il faut une compétence technique et une compétence juridique. Gilles de Robien a eu raison de le dire. Il faut être à armes égales en termes de capacités, face aux sociétés d'autoroutes.

Il y a aussi une exigence de transparence. Elle n'a pas toujours existé au fil des années. Elle me paraît essentielle, notamment sur l'information des autorités publiques et la motivation des décisions. Dans le mandat qu'avait Dominique Perben en 2005-2006 pour renforcer les atouts de l'État dans les cahiers des charges, il y avait cette exigence de transparence et d'information, avec des clauses extrêmement exigeantes qui n'ont malheureusement pas été appliquées au cours des années suivantes.

Une troisième nécessité est une pratique rigoureuse dans la gestion des contrats et de leurs avenants, en particulier en ce qui concerne les allongements de la durée des concessions. Nous ne parlons pas de la même chose suivant que l'on se place du point de vue de 2006 ou d'aujourd'hui car les durées ne sont pas du tout les mêmes. On a beaucoup cédé à travers l'allongement des concessions et malheureusement ces allongements ne sont pas soumis à une mise en concurrence, alors que celle-ci est souvent nécessaire à la protection des intérêts de l'État. L'ART a utilement mis en œuvre un principe de rigueur dans la définition des investissements et de leurs modalités de prise en compte dans les avenants autoroutiers issus du plan de relance 2015.

Trop souvent, toutefois, parce que l'État n'est pas capable de trouver l'argent nécessaire, il achète en quelque sorte par du temps les travaux à réaliser, sans toujours vérifier (Ségolène Royal l'a redit) que ces travaux ne sont pas déjà prévus dans son cahier des charges. De ce point de vue, l'État régulateur s'est montré faible et cet allongement de la durée des concessions a modifié – parfois même perverti – le regard que nous portons sur elles. Ce fut une erreur. Lorsque nous avons signé, en 2006, les premières fins de concession devaient intervenir en 2027. Nous parlons aujourd'hui de durées beaucoup plus longues.

Dans un monde qui évolue extrêmement vite, comme nous le voyons, il peut exister des risques extrêmement importants. Nous l'avons vu avec la crise de 2008-2009. Nous le voyons aujourd'hui avec la crise sanitaire. Ces risques sont majeurs et peut-être ont-ils vocation à s'amplifier au cours des prochaines années. Nous n'avons pas intérêt, dans ce contexte, sans clauses de rendez-vous et sans durées raisonnables, à nous lancer dans une aventure au long cours qui joue nécessairement contre les intérêts de l'État.

M. Dominique de Legge. – Monsieur le Premier ministre, merci de nous avoir éclairés. Vous avez souligné le besoin de transparence. Ma question porte sur la façon dont les parlementaires ont été associés à ces décisions. D'un strict point de vue formel, le Parlement a été saisi au détour d'une loi de finances. Chacun connaît la procédure très cadrée de loi de finances, qui implique des délais très rapprochés.

Nous avons été confrontés à la même difficulté avec ADP et la Française des Jeux. On nous a présenté ces dispositions dans le cadre d'un texte de 220 articles, la loi Pacte, en nous donnant quinze jours pour le voter. Il ne faut pas s'étonner que de tels sujets puissent ensuite apparaître comme des serpents de mer ou ne semblent pas avoir été étudiés avec toute la transparence requise.

N'estimez-vous pas qu'il eût été souhaitable d'associer différemment le Parlement ?

M. Dominique de Villepin. – Nous pouvons débattre à l'infini de ce qui aurait été préférable. N'oubliez pas que j'arrive, comme Premier ministre, au lendemain de l'échec du référendum européen. Je dispose d'une vingtaine de mois actifs pour agir. L'ambition du Premier ministre, comme celle de Jacques Chirac, est de refaire un certain nombre de choses et de dégager des marges de manœuvre, à un moment où l'investissement public était complètement bloqué et où il était difficile d'imaginer le moindre plan pour revitaliser la croissance.

Il fallait donc créer ces marges de manœuvre. Dès lors, le temps est important. De plus, ce n'est pas la première fois que le capital de ces sociétés est ouvert : c'est la quatrième fois. Lionel Jospin prend une première décision. Puis, en 2003 et début 2005, Jean-Pierre Raffarin poursuit en ce sens. J'initie le quatrième mouvement de mise sur le marché d'une partie du capital des sociétés d'autoroutes. Je suis celui qui met sur le marché ce qu'il reste de ce capital, ce qui a une valeur symbolique que je reconnais volontiers. Mais c'est le même exercice. Le parallélisme des formes – auquel nous tenons dans notre pays car nous aimons le droit et les repères – m'a conduit à appliquer la même règle que mes prédécesseurs. J'ai ainsi décidé par décret, tout en veillant à ce que la représentation nationale soit saisie, à travers la loi de finances, certes, mais aussi à travers deux débats, l'un au Sénat et l'autre à l'Assemblée nationale. Chacun a pu s'exprimer sur ces sujets.

À partir de quel moment faut-il arrêter la pendule, en considérant que l'on a épuisé un sujet, pour agir ? L'État se voit parfois reprocher de ne pas agir assez vite et assez bien. Parfois, on lui reproche d'avoir agi de façon précipitée. C'est un reproche qui m'a souvent été fait. Je crois qu'il faut savoir arbitrer.

J'ai placé cette audition sous le signe de la stratégie de mon gouvernement, car ce fut bien une décision stratégique. Je ne voudrais pas qu'il y ait de malentendu dans votre esprit. Gilles de Robien est un responsable politique que j'aime beaucoup. Il a été mon ministre de l'Éducation nationale. Il a fait état de ses deux rencontres avec Bercy. Ne nous trompons pas sur ce point : ce sont les rencontres habituelles de tout ministre technique avec le ministre qui tient les cordons de la bourse. Que Bercy cherche à obtenir davantage d'un ministre dans ce contexte et qu'un ministre prépare cette rencontre, je l'ai vécu en tant que ministre de l'Intérieur et en tant que ministre des Affaires étrangères. Nous étions là dans un cadre tout à fait différent, en 2005. Une stratégie requérait des marges de manœuvre, ce qui passait par un arbitrage entre le statu quo et une décision qui change quelque chose pour créer des marges de manœuvre et remettre la France en marche. C'est ce choix que nous avons fait, avec un certain succès : en 2007, nous sommes dans une meilleure situation que l'Allemagne. Nous n'avons pas décidé de changer un système optimal qui fonctionnait parfaitement.

Lorsque j'arrive aux affaires, les dividendes autoroutiers s'élèvent à 332 millions d'euros. Gilles de Robien estime peut-être que cela permettait de tout régler et qu'au bout de cinq ou dix ans, nous aurions disposé d'une cagnotte. Cela aussi fait rêver les Français mais c'était une cagnotte virtuelle. Cinq ou dix ans, cela aurait voulu dire s'asseoir sur un magot qui n'existe pas, en espérant qu'il finisse par se matérialiser. Si les taux d'intérêt étaient passés de 4 % à 6 %, au lieu de tomber à zéro, François Fillon aurait eu raison de dire (à tort) que l'État français était en faillite à l'été 2007, alors que j'ai laissé un taux d'endettement de 64,3 %. Nous avons voulu, avec Thierry Breton, assumer en conscience une exigence, celle du désendettement.

On dira qu'un pour cent de la dette, ce n'est pas suffisant pour mériter l'effort consenti. Mais, une fois de plus, il n'y avait pas de poule aux œufs d'or. Que pouvions-nous

faire avec 332 millions d'euros (alors que le budget de l'AFIT était de 3 milliards d'euros) ? Le TGV vers Bordeaux, Montpellier, Rennes et le TGV Rhin-Rhône n'existeraient pas aujourd'hui. De nombreux Français considèrent que nous avons rendu un grand service à notre pays en développant cet outil ferroviaire.

M. Jérôme Bascher. – Monsieur le Premier ministre, alors que vous étiez nommé Premier ministre, se déroulait la mission d'information parlementaire d'Hervé Mariton, dont vous étiez proche. Il rend ses conclusions le 22 juin, quelques jours après votre discours de politique générale et reprend, sans dire explicitement qu'il faut privatiser, un certain nombre des remarques que vous faites. Y a-t-il une inspiration politique au fondement de ces conclusions, sachant que cette mission d'information n'est pas née totalement par hasard, mais après l'échec de plusieurs tentatives de privatisation, comme l'a rappelé Gilles de Robien et ainsi que vous venez de le faire. N'y avait-il pas là une mission « commandée » ? Cette décision de privatisation n'était-elle pas, en réalité, purement budgétaire ?

M. Dominique de Villepin. – Non. Je viens d'essayer de l'expliquer, elle était stratégique. Créer des lignes à grande vitesse, ce n'est pas une décision budgétaire. Désendetter l'État, est-ce une décision budgétaire ? C'est simplement rappeler qu'on ne peut pas faire n'importe quoi – message qui va être rappelé dans les cinq ans ou les dix ans à venir, car notre pays va connaître un tsunami économique et financier.

Nous sommes dans une situation de totale anomalie. C'est la raison pour laquelle j'ai parlé de chronocentrisme. De l'argent qui ne coûte rien, et les Français ayant le sentiment que l'on peut tout faire et tout se permettre sans limite de temps, c'est une situation ubuesque, qui ne durera pas. J'ai été un Premier ministre qui avait les pieds sur terre, qui a respecté une certaine pesanteur budgétaire, économique et politique et qui a fait preuve de responsabilité. Il est parfois plus simple de surfer sur la vague et de dépenser un argent qu'on n'a pas. Ce n'est pas l'idée que je me fais de l'État. Il y avait une exigence et une politique qui ont été celles de la rigueur. J'ai cité Raymond Barre tout à l'heure. Ce n'est pas un hasard si c'est la deuxième fois dans l'histoire de l'État des dernières décennies que, dans cette période (2005-2007), la dette de l'État a diminué. Ce n'était donc certainement pas une décision uniquement budgétaire. Nous avons relancé la croissance. Nous menions la bataille de l'emploi. Ce sont les entreprises qui créent des emplois parce qu'elles ont des perspectives. Il ne s'agissait pas uniquement d'appliquer une règle budgétaire comme on applique un couperet : il s'agissait d'avoir une vision et de renforcer l'économie française.

Par ailleurs, on se plaint tous les jours, aujourd'hui en France, de ne plus avoir d'industrie et de ne plus avoir de champions industriels français et européens. À travers la politique que j'ai menée à l'époque, avec Jacques Chirac (pôles de compétitivité, Agence de l'innovation industrielle, patriotisme économique), nous avons fait en sorte de défendre l'industrie française, de constituer des champions nationaux et européens capables de rivaliser dans les appels d'offres européens. C'est cela qui fait l'économie d'une nation. Nous sommes dans une époque déboussolée, où l'on dit et où l'on fait trop souvent n'importe quoi. Je le dis avec tristesse. Il peut paraître incongru qu'un Premier ministre, un président de la République, un ministre des Finances, un ministre des Transports aient pris des décisions fondées sur des exigences. Celles-ci existaient, y compris sur le plan budgétaire. Il y avait une volonté de rigueur. Mais il y avait surtout une vision.

Mme Michèle Vullien. – Monsieur le Premier ministre, merci pour ce plaidoyer. Nous ne sommes pas en train de juger la politique que vous avez souhaité mener à cette époque. Nous nous demandons comment on en est arrivé à une situation dans laquelle les

sociétés concessionnaires sont loin d'être perdantes. Quelles leçons retenir pour l'avenir ? Au fil du temps, ces concessions ont été prorogées un si grand nombre de fois qu'on peut se demander comment arrêter cette mécanique lorsque les échéances se profileront.

Comment l'État peut-il reprendre la main, en tout ou partie, peut-être en envisageant d'autres systèmes que les concessions (par exemple des régies intéressées) ? Comme vous venez de le dire, nous sommes aujourd'hui un peu déboussolés par différents facteurs. La pandémie n'est pas finie. Demain – 10 juillet – prend fin l'état d'urgence sanitaire. Or nous voyons que des *clusters* se reforment et que des pays referment leurs frontières.

Que préconisiez-vous si vous étiez aujourd'hui aux manettes ?

M. Dominique de Villepin. – Effectivement, madame la sénatrice, la grande question porte sur l'avenir. Vous évoquez la situation florissante des sociétés d'autoroutes. Il faut bien prendre la mesure de la situation. On a fait un procès d'intention aux sociétés d'autoroutes, au départ, au regard des dividendes considérables versés de 2006 à 2013. N'oublions pas quel est le modèle de la concession, qui s'articule autour de trois périodes. Il y a en particulier un moment à partir duquel les sociétés d'autoroutes doivent restituer les infrastructures sans contrepartie, pas même pour un euro symbolique. Il y a une naissance, une vie et une mort de ces contrats pour les sociétés d'autoroutes. À l'échéance de ces contrats, il faudra d'abord, pour les concessionnaires, avoir amorti les fonds propres. Le chiffre couramment cité est celui de 24 milliards d'euros. Il leur faudra régler l'intégralité de la dette des sociétés concessionnaires, estimée à environ 18 milliards d'euros. Il leur faudra aussi honorer les investissements de renouvellement et de modernisation soit environ 26 milliards d'euros. Enfin, il faudra rémunérer le capital investi. En cumulant la valeur des fonds propres, tout ceci représente 70 milliards d'euros. Il faut prendre en compte ce modèle particulier.

Je ne crois pas que les péages aient fait augmenter la valeur des sociétés concessionnaires. Il ne faut pas croire que l'État, seul, aurait réussi à s'arroger cette manne financière. Il faut prendre en compte les deux variables sur lesquelles agissent les sociétés d'autoroutes, à commencer par le niveau des taux d'intérêt. S'il y a un enrichissement sans cause, pour certains, des sociétés d'autoroutes, c'est en grande partie en raison des taux d'intérêt bas. L'État aurait-il pu profiter de ce contexte de bas taux d'intérêt ? C'est loin d'être évident, car l'AFIT ne peut se départir des règles de Maastricht ni se lancer dans des montages d'ingénierie financière comme le font des sociétés privées.

La seconde variable est le trafic. Depuis 2006, le secteur autoroutier a fait face à deux crises, celle de 2008 et la crise sanitaire de 2020. Les sociétés d'autoroutes ont-elles le même potentiel de croissance sur les prochaines années ? Existe-t-il une manne financière sur laquelle nous pourrions remettre la main ? Je crains qu'il n'y ait à bien des égards des illusions de ce point de vue.

Je crois que, dans l'avenir, il faut s'assurer que nous mettons en place un système où toutes les garanties sont prises. Ce sont notamment des garanties de durée, avec des clauses de rendez-vous. On cite toujours l'arrêt du Conseil d'État commune d'Olivet de 2009, qui permet, en cas de rentabilité excessive, de reprendre la main. Une clause, dans les cahiers des charges que nous avons fait insérer en 2006, permettait aussi d'éviter certains abus.

Je regrette qu'on ait allongé excessivement la durée des concessions car ceci éloigne ce rendez-vous, lequel ne pouvait avoir lieu, en 2005-2006, en tout cas pas de façon si simple que beaucoup le disent. Dans un État moderne et dans un monde globalisé où les imprévus sont nombreux, les durées longues sont très dangereuses.

Il ne faut pas abandonner les péages. Nous voyons bien que ce modèle est aujourd'hui en question, car la question de l'acceptabilité des péages est posée. Il y a un ras-le-bol des Français, en particulier au regard des trajets du quotidien. Néanmoins ce principe fonde, aujourd'hui, l'équilibre du système. Il faut réparer ce modèle et préparer un nouveau modèle. Il faut aussi remettre en concurrence l'ensemble des concessions avant leur réattribution. En respectant ces quatre règles, nous avons de quoi recaler le dispositif autoroutier.

Faut-il envisager la renationalisation des autoroutes et reprendre la main en régie, comme je l'entends ici et là ? Si l'État ne parvient pas à réaliser les moindres travaux et s'il a parfois payé très cher, à son détriment, en allongeant la durée des concessions, la délégation de travaux à des sociétés d'autoroutes alors qu'il aurait peut-être pu les faire lui-même, c'est bien parce que nous n'avons pas les moyens. L'idée de reprendre la main me paraît, sauf retour à la vertu (qui n'est pas dans l'esprit du jour) sympathique mais un peu ubuesque.

M. Vincent Delahaye. – Nous partageons les souhaits d'exigence et de rigueur que vous avez exprimés. Il existe effectivement un besoin de transparence, laquelle n'a pas toujours été de mise en matière de concessions autoroutières. Vous indiquez que Monsieur Perben avait inclus cette exigence vis-à-vis des sociétés concessionnaires et que ce principe de transparence n'a pas été mis en œuvre par la suite. Pourquoi, selon vous, le concédant, c'est-à-dire les services de l'État, ne sont pas parvenus à obtenir cette clarté – que notre commission d'enquête doit contribuer à établir ?

Nous estimons aussi que, s'agissant de contrats de longue durée, des clauses de rendez-vous sont nécessaires. Quelle serait la fréquence idéale à vos yeux ?

M. Dominique de Villepin. – Je prends un exemple de ce qui avait été décidé en 2006. Nous avions prévu que le commissaire du gouvernement puisse participer au conseil d'administration des sociétés concessionnaires. Depuis cette date, il pratique la politique de la chaise vide dans ses conseils. Cela montre que la question des autoroutes et du rapport avec le concessionnaire est traitée à un échelon technique et non, comme ce devrait être le cas, sous un angle stratégique. Le commissaire du gouvernement qui participerait à des conseils d'administration doit bien sûr être informé au préalable et recevoir des instructions de son cabinet, voire du ministre. C'est un travail de coordination et de préparation qui est lourd et difficile mais tel est le travail de l'État. C'est ce qui a fait défaut. Je ne veux pas taper sur un État que j'ai servi durant des décennies. Je suis moi-même fonctionnaire et j'ai un immense respect pour l'État. Mais il est vrai que de nombreuses choses se sont délitées. De nombreuses choses qui sont dans la main de l'État ne sont pas faites avec suffisamment d'exigence.

Parmi les clauses contractuelles qui avaient été décidées figuraient par exemple l'augmentation du montant des pénalités de retard et d'exploitation dues par le concessionnaire en cas de manquement à l'une de ses obligations au titre du cahier des charges, ou encore la compensation du gain éventuel lié à un décalage dans le temps des travaux prévus. En écoutant Ségolène Royal relater ce qui s'est passé en 2015, nous voyons bien que l'État n'a pas fait son travail. Je le déplore, car il a toute la capacité juridique de le faire. Cette question des autoroutes est une immense question politique dans notre pays. Je

l'ai bien vu depuis que j'ai quitté Matignon. Il y a une bataille des autoroutes en France. Ce n'est peut-être pas l'équivalent de la bataille sur le voile à l'école, ni de celle du prix de l'essence ou la question des trimestres des cotisations retraite. Mais c'est une bataille importante sur le plan symbolique. L'affaire des Gilets jaunes montre que ce sont des choses qu'il faut prendre au sérieux. Or cette bataille des autoroutes résulte de trois circonstances qu'il faut avoir à l'esprit.

Il y a d'abord un enjeu de proximité, vécu par tous les Français. C'est un enjeu global, où se mêlent toutes les problématiques qui sont d'actualité aujourd'hui (environnementales, sociales, économiques, politiques). C'est une question concrète sur laquelle viennent se cristalliser tous les débats politiques. C'est enfin un enjeu de long terme, car il témoigne de l'évolution de nos sociétés et de nos économies (évolution des taux d'intérêt, rôle de la voiture dans nos sociétés).

Or, depuis 2006, de nombreuses polémiques et malentendus ont émaillé ce débat. La privatisation de 2006 est perçue dans l'opinion publique comme une rupture. On veut croire qu'avant 2006, tout était réglé. J'ai rappelé qu'il n'en était rien (impasse de financement, absence de marges de manœuvre en matière d'investissements publics).

Après cette opération, un deuxième moment de tension et de polémique s'est produit en 2008-2009 avec les rapports de la Cour des comptes se référant au prix de vente et au taux d'actualisation. Dans les deux cas, ce sont des notes de bas de page. Voyons l'effort qu'il faut faire, en matière de communication, pour transformer des notes de bas en page en mises en cause d'une politique. C'est dire à quel point on peut affirmer n'importe quoi dans le monde d'aujourd'hui.

Une nouvelle crise est survenue avec la multiplication des rapports en 2013-2014 (Autorité de la concurrence, Cour des comptes, Sénat, Assemblée nationale), liés à la prolongation des contrats de concession, acceptée à deux reprises par l'État, en 2010 et en 2015. À chaque fois, nous retrouvons, depuis cette période, la question du déséquilibre des relations entre l'État et les concessionnaires. La Cour des comptes a calculé que le plan de 2015 allait rapporter aux sociétés concessionnaires cinq fois leur mise à travers les 3,2 milliards d'euros d'engagements initiaux.

Dans ce contexte, il me semble essentiel de remettre à plat ce dossier et en particulier les points suivants : les contrats entre l'État et les concessionnaires ; les tarifs ; l'actionnariat (public ou privé) ; la révision des causes tarifaires ; les avenants, en particulier ceux postérieurs à 2005 ; les contrôles et la régulation.

C'est tout le travail de votre commission d'enquête : il faut essayer, sur chacun de ces points, d'identifier où des dysfonctionnements ont pu se produire. J'ai le sentiment que la décision de 2005 a constitué un bouc émissaire commode. Cette présentation est pour le moins discutable, d'autant plus que de nombreux acteurs de la période antérieure à 2005 ont eu des responsabilités importantes après 2005 et connaissent donc bien le dossier.

Il y a trois anachronismes sur ce dossier : l'illusion d'un passé glorieux, qui n'existe pas ; la confusion de la distance, qui écrase les différentes strates de temps ; l'oubli des différents contextes dans lesquels on a agi.

Je crois qu'on peut établir un parallélisme, toutes proportions gardées, entre cette bataille des autoroutes et la question sanitaire aujourd'hui. On voit bien que les décisions

prises par Édouard Philippe ont essuyé des critiques sur le thème d'une gestion sanitaire qui aurait été privilégiée au détriment de la situation économique. A la rentrée, on ne parlera que d'économie (sauf s'il y a une deuxième vague) et de la faillite de l'économie française. Il faudra trouver un coupable et on aura oublié le contexte dans lequel la question sanitaire se posait.

La tentation existe de rejouer indéfiniment les batailles du passé. Je suis heureux que vous puissiez recaler les choses et rappeler les contraintes qui ont existé à chacune des époques, sans céder à la facilité consistant à estimer que tous les malheurs du jour incombent à une date ou à une décision.

M. Éric Jeansannetas, président. – Merci monsieur le Premier ministre. Pour vous assurer que nous ne céderons pas à la facilité, je voudrais souligner l'engagement de notre rapporteur et le nombre très important d'auditions prévues par notre commission.

Je vous remercie, moi aussi, monsieur le Premier ministre, pour votre préparation de cette audition qui fut très riche.

Merci, chers collègues, pour votre participation.

La réunion est close à 17 h 20.

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

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

Mercredi 8 juillet 2020

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 18 h 45.

Audition de M. Jean Rottner, président de la région Grand-Est

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues, nous entamons nos travaux avec l'audition de M. Jean Rottner, président de la région Grand Est.

Nous avons souhaité privilégier, dans un premier temps, une approche de la gestion de la crise sanitaire au plus proche des territoires. La région Grand Est a été marquée par les conséquences de la tenue, du 17 au 24 février derniers, d'un rassemblement religieux de plus de 2 000 personnes venues de toute la France et de pays limitrophes qui a joué un rôle de « superpropagateur du virus ».

Nous étions au premier stade de l'épidémie et cet événement a constitué un accélérateur avec des cas recensés, dès la semaine suivante, en Bourgogne-Franche-Comté, dans la Manche et à Paris, mais aussi en Corse ou en Guyane.

Revenir sur cet événement, intervenu relativement précocement dans la chronologie de l'épidémie en France, devrait nous permettre d'examiner les outils d'alerte et de veille qui étaient en place et la façon dont l'épidémie a été prise en charge par la suite. Nous souhaitons aujourd'hui recueillir le retour d'expérience du président de la région.

Qui a piloté la crise dans la région ? Tous les acteurs disponibles ont-ils été sollicités à hauteur de leurs capacités, qu'il s'agisse de la médecine de ville ou des cliniques privées, alors que nous avons tous en tête les images de l'hôpital de campagne déployé à partir du 20 mars par le service de santé des armées et des transferts de malades pour venir soulager les capacités hospitalières ? Comment les Ehpad, qui accueillent des personnes vulnérables, ont-ils été pris en considération ? Quels enseignements en tirer si une autre crise devait survenir ?

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, vous demander de prêter serment. Je rappelle que tout témoignage mensonger devant une commission d'enquête parlementaire est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean Rottner prête serment.

M. Alain Milon, président. – Je vous laisse la parole pour une présentation d'une dizaine de minutes environ, avant de passer aux questions des rapporteurs, puis des autres membres de notre commission d'enquête.

M. Jean Rottner, président de la région Grand Est. – C'est avec grand respect que je me tiens devant votre commission d'enquête qui réalise un travail indispensable pour avancer et faire face plus efficacement à toute nouvelle crise éventuelle.

Je répondrai à vos questions en tant que président de région, car c'est à ce titre que j'ai joué un rôle dans cette crise qui a affecté ma région, et particulièrement ma ville de Mulhouse, mais aussi avec mon expérience et ma sensibilité de médecin urgentiste et de président du conseil de surveillance du groupement hospitalier régional de Mulhouse et Sud Alsace. C'est à ces différents titres que j'essaie de faire preuve de recul et d'une certaine forme d'humilité. Après coup, il est toujours très facile de juger, de se rappeler, de penser que, de croire qu'il eût été...

Dans mes souvenirs, cette crise débute lors d'une réunion à la mairie de Mulhouse au cours de laquelle nous voyons apparaître sur nos écrans une information de la presse locale mentionnant l'existence de deux clusters familiaux à Mulhouse. Nous nous tournons vers le préfet qui nous confirme alors qu'il ne s'agit bien que de *clusters* familiaux. Nous sommes dans les derniers jours du mois de février.

Les choses s'accélèrent très rapidement entre le 1^{er} et le 3 mars : le 2 mars, un premier patient est admis en réanimation au centre hospitalier de Mulhouse. C'est d'abord le médecin réanimateur qui fait le rapprochement avec le rassemblement religieux et qui évoque la possibilité non pas d'un *cluster* familial, mais bien d'un vrai foyer épidémique – j'emploie souvent l'expression de « rouleau compresseur épidémique » pour décrire ce qui est arrivé à Mulhouse.

De fait, notre département a dû s'organiser très rapidement pour passer au plan blanc et transformer les hôpitaux de Mulhouse et de Colmar en établissements pratiquement spécialisés dans la prise en charge des malades du covid. La directrice de l'hôpital m'informait de manière très régulière de la situation. Devant l'explosion des appels au SAMU, j'ai décidé d'aller les renforcer pendant quelques heures, le 4 mars. Sur place, je me rends compte qu'il ne s'agit plus d'un *cluster* : avec une ligne renforcée de médecins et une double régulation, nous arrivons au chiffre impressionnant pour Mulhouse de 2 000 appels, contre 600 ou 700 dans les jours les plus denses, qui concernent tous le même sujet. Les médecins, particulièrement bien préparés, arrivent à faire des diagnostics et à orienter correctement les patients selon qu'ils devaient bénéficier de soins hospitaliers ou rester chez eux en faisant appel à la médecine de ville. La performance médicale a été confirmée par les médecins en place à l'hôpital : ceux qui s'y sont rendus en avaient vraiment besoin. Il n'y a pas eu de surchauffe en raison d'admissions de cas bénins.

Le 5 mars, je me suis fendu d'un SMS au chef de l'État pour l'avertir que la situation à Mulhouse et dans le Haut-Rhin s'apparentait davantage à une épidémie, avec des foyers apparaissant partout, qu'à ce que laissait entendre le discours national selon lequel les choses étaient maîtrisées.

La ville de Mulhouse est passée, dès le 3 mars, en cellule de crise. Des décisions de fermeture d'écoles et de lieux publics, en concertation avec le préfet de département et l'agence régionale de santé (ARS), ont commencé à être envisagées. Une première unité « covid » est ouverte à Mulhouse le 4 mars. Le jour suivant, plusieurs cas ayant une origine mulhousienne sont confirmés à travers l'hexagone. Je fais une tournée des lycées pour répondre aux inquiétudes des élèves, des professeurs, car plusieurs agents sont malades. Je me veux relativement rassurant.

Le 6 mars, les choses s'accélèrent tellement que le Premier ministre décide de faire passer notre département en stade 2 renforcé. Le 7 mars, à l'hôpital de Mulhouse, nous déclenchons le premier plan blanc. Nous nous engageons alors dans une forme de course-poursuite sanitaire. À l'échelle régionale, nous anticipons déjà une crise économique à venir au regard de la fermeture des commerces. Nous prenons donc contact avec le monde économique et envisageons de premières dispositions urgentes.

C'est à ce moment qu'apparaissent, chez nos amis transfrontaliers, de premiers signes d'inquiétude. L'Institut Robert-Koch publie une carte montrant le Grand Est en rouge et recommande aux ressortissants allemands de ne plus venir sur notre territoire. C'est une grosse surprise en Allemagne et chez nous. C'est la préfiguration de plusieurs dispositions comme la fermeture des frontières qui interviennent très vite. Ce sont aussi des mots, prononcés par nos amis allemands, politiques ou non, qui font un peu mal.

Nous ressentons la nécessité de prendre contact avec nos homologues allemands. Le 11 mars, je m'entretiens par téléphone avec trois présidents de Länder pour leur demander de ne pas aller trop vite. Le 12 mars, nous mettons en place une cellule transfrontalière, en concertation avec l'État, avec l'ARS et avec les départements. Depuis la loi « Alsace », le président de région et le préfet ont une forme d'expérimentation diplomatique transfrontalière de proximité. Cela a plutôt bien marché puisque nos amis allemands sont revenus vers nous assez rapidement. Aux alentours du 20 mars, ils nous annonçaient qu'ils étaient prêts à ouvrir leurs lits de réanimation et à venir en renfort, le cas échéant.

Entre le 11 et le 19 mars, juste avant le week-end des élections municipales, nous assistons à une forte augmentation des cas. Nous sommes même assez stupéfaits. En 24 heures, alors que nous souhaitions nous montrer encore un peu rassurants, nous avons dû faire face à plus de 200 admissions supplémentaires entre Colmar et Mulhouse, à 30 patients de plus en réanimation et à 20 décès. On se dit alors que quelque chose de terrible est en train de se passer. Ce sont d'ailleurs les mots que j'emploie dans la presse nationale, le dimanche des élections, pour souligner que nous étions complètement concentrés sur autre chose que les municipales depuis une dizaine de jours...

Les choses se sont enchaînées très vite. C'est à ce moment que sont apparus les défauts d'organisation : infirmières et médecins libéraux nous disent vouloir monter au front, mais souffrir d'un manque d'équipement ; de même, on constate une tension extrême sur tous les équipements hospitaliers de protection – des directeurs d'hôpitaux me disent que leur stock ne leur permettra de tenir que jusqu'au lendemain, voire au surlendemain, mais ignorer ce qu'il en sera ensuite... Nous étions confrontés à de vraies difficultés d'anticipation. Or mon expérience professionnelle m'a toujours démontré qu'il faut, en cas de crise, un *back office* particulièrement performant pour permettre à ceux qui sont à l'avant de ne pas se poser trop de questions.

Nous avons dû faire face à des difficultés humaines énormes qui laisseront des cicatrices. Le personnel soignant a dû faire face collectivement à la fois à ses propres peurs, à ses propres angoisses, et à sa propre méconnaissance de ce virus pour s'organiser. C'est ce que les hôpitaux mulhousiens ont fait, en pleine coordination – assez rapidement, je tiens à le souligner – avec les hôpitaux privés qui ont proposé de déprogrammer leurs opérations, ce qui nous a permis d'avoir du personnel de réanimation – médecins ou infirmières – supplémentaire, et qui ont ouvert des unités covid.

Cette solidarité entre établissements a joué à l'échelle de notre département, mais aussi à celle de la région : 24 heures sur 24, pendant six ou sept jours, nous avons entendu les hélicoptères au-dessus de nos têtes dans une noria constante vers les centres hospitaliers de proximité – Reims, Charleville, Thionville, Metz, Nancy, Troyes, Saint-Dizier... - qui ont servi de matelas d'amortissement pour les admissions en réanimation.

Le fait régional a pris toute sa signification avec des équipes qui se connaissaient, qui avaient pris l'habitude de travailler ensemble dans des réseaux de réanimation ou d'urgence à l'échelle régionale. Il est important de souligner cette solidarité alors qu'apparaissent de premières polémiques : la proximité médicale entre l'hôpital public et l'hôpital privé a été réelle chez nous, sur le terrain. Elle a dû être renforcée grâce aux moyens de l'État, à travers le dialogue que j'ai pu avoir avec les ministres ou avec l'ARS, ce qui a permis de mettre en place l'hôpital de campagne ou d'obtenir des évacuations militaires par A330.

Nous avons ouvert des salles de réanimation dans les salles d'opération, les salles de réveil étaient pleines, nous avons vraiment « poussé les murs ». En ce qui concerne la polémique selon laquelle on ne réanimait plus au-delà d'un certain âge, les statistiques, notamment celles de Paris, montrent que les admissions en réanimation liées à l'âge sont restées stables cette année, même avec la crise du covid. Les médecins ont toujours fait preuve du même état d'esprit qu'en période non épidémique, à savoir éviter toute perte de chance. Or ces transferts ont justement permis de limiter les pertes de chance pour les patients qui avaient besoin de soins de réanimation de longue durée, une fois stabilisés. En général, les patients étaient transférés au bout du septième jour. Nos amis transfrontaliers ont largement joué le jeu et ont été d'un grand secours : en temps normal, nous sommes coincés à 180 degrés par nos frontières ; là, nous avons pu œuvrer à 360 degrés et transférer des patients jusqu'en Autriche.

Je voudrais revenir sur la question du matériel, et notamment sur les masques, qui a défrayé la chronique. L'initiative de Bruno Retailleau a permis aux collectivités de commander des masques. Je l'ai fait et j'en ai informé le Premier ministre. Ces masques étaient destinés aux médecins généralistes, aux infirmières qui étaient au front, aux personnels de secours, aux personnels des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), qui étaient un peu « à la ramasse », et même aux avocats commis d'office ou aux vétérinaires. Bref, à toute une panoplie de professionnels qui se trouvaient dans une situation compliquée, faute de masques.

Nous avons commandé 5 millions de masques, par le biais d'un mini-appel d'offres à sept importateurs. Nous en avons retenu trois, qui étaient connus des centres hospitaliers français. Nous avons eu la chance de passer notre commande quelques jours avant l'arrivée sur le marché des Américains. Une petite bataille avec l'État a eu lieu ensuite, sur laquelle nous pourrons revenir. Les masques ont été distribués avec le soutien des conseils départementaux, dans les structures d'accueil médico-sociales ou sociales.

Compte tenu du manque criant de matériel de protection, j'avais demandé à l'ensemble de mes services de sortir tous les masques qui étaient à notre disposition. Les lycées en possédaient 600 000. J'ai également fait appel à la générosité des entreprises, nombre d'entre elles possédant encore des stocks dits « Bachelot ». En 24 heures, nous avons récolté 1,3 million de masques, qui ont été distribués aux médecins généralistes, dans le Haut-Rhin, le Bas-Rhin, les Vosges et en Moselle.

J'ai moi-même décroché mon téléphone pour organiser les choses dans le Haut-Rhin, par l'intermédiaire du syndicat des pharmaciens, de manière à ce que la répartition puisse s'organiser. Ayant encore des contacts dans ce domaine, j'ai pu ainsi simplifier la tâche. Ce système a d'ailleurs été repris par l'ARS, et l'Union régionale des professionnels de santé a proposé en quelques heures une application permettant de répartir harmonieusement les masques. L'intelligence, la rapidité, et la situation de crise nous ont permis d'inventer ensemble de nouveaux systèmes.

En cet instant, je souhaite apporter un témoignage humain. Dans le cadre des contacts que j'ai pu avoir avec les professionnels de santé, j'ai été frappé par l'intensité des événements qu'ils ont vécus. Ainsi, un chef de service m'a raconté, avec des sanglots dans la voix, qu'il n'avait pas eu le temps d'expliquer ce qui se passait aux infirmières, lesquelles étaient parfois complètement dépassées. Quand on voit une personne qui se porte bien, il est difficile de comprendre son décès deux heures plus tard.

Nous avons très vite mis en place, dans nos hôpitaux, une cellule de soutien psychologique à nos soignants. Une directrice s'est posé la question de savoir si elle devait créer une cellule psychologique de la cellule psychologique. Cela montre la force du tsunami qui nous a atteints, qui a atteint la population et inquiète encore aujourd'hui. Si j'ai pu m'élever contre le fait que notre territoire soit classé « rouge » trop longtemps, c'est parce que nous avons besoin de nous relever et de retrouver la confiance. Durant cette crise, nous nous sommes efforcés, en tant qu'hommes et femmes politiques, d'accompagner les uns et les autres.

Mme Catherine Deroche, rapporteur. – En tant que président de région, vous avez évoqué ce que pouvaient être les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales pour l'achat de matériel. À quels autres tatillonnages administratifs avez-vous dû faire face ? Comment avez-vous géré la graduation des besoins sur l'ensemble des départements de la région Grand Est ?

Par ailleurs, vous avez mentionné la prise en charge de patients par les hôpitaux d'autres départements moins touchés ou par des établissements privés. Qu'est-ce qui a justifié l'envoi de patients loin de leur domicile ? Pourquoi ne sont-ils pas restés dans le Grand Est ?

S'agissant du début de la vague épidémique, vous avez évoqué les nombreux appels au SAMU. Quelle place ont eu alors les tests ? Comment avez-vous vécu les conseils donnés le 6 mars à la population, qui les encourageaient à vivre normalement ?

Enfin, pour ce qui concerne la situation actuelle, vous avez évoqué les difficultés des personnels soignants et les conséquences psychologiques de cette épreuve. Assiste-t-on aujourd'hui à une reprise normale des activités dans les établissements hospitaliers ?

M. Jean Rottner. – S'agissant des transferts, nos capacités de réanimation étaient dépassées. Les médecins, les centres hospitaliers et l'ARS ont organisé cette noria de transferts, justement pour qu'il n'y ait pas de pertes de chance. En quelques minutes, il fallait prendre la décision d'intuber. Ainsi, au service d'accueil des urgences à Mulhouse, il y avait parfois six patients à intuber en attente de trouver un lit. Par conséquent, les patients dont l'état était stable en réanimation devaient être transférés, d'abord à l'échelle régionale, ensuite à l'échelle interrégionale et enfin à l'échelle internationale.

Je le rappelle, un patient atteint du covid a une réanimation longue – de quatre à cinq semaines –, techniquement complexe et spécifique.

Nous avons commencé par des transferts de proximité. Ensuite, nous avons eu le support de l'armée, dans le cadre de l'opération Morphée. Puis a été implanté un hôpital de campagne, qui accueillait les patients déjà stabilisés. Parallèlement, nous avons eu recours au transport par TGV et hélicoptère, pour les lits disponibles en proximité. Si Mulhouse et Colmar ont été très fortement atteints dès le début, l'épidémie n'a sévi à Strasbourg qu'après quatre ou cinq jours d'écart, ce qui a permis à la ville d'anticiper et de s'organiser. Ainsi Strasbourg a-t-il servi d'amortisseur, comme plus tard Nancy, puis Reims. La Moselle a été touchée beaucoup plus fortement, contrairement à la Meurthe-et-Moselle. C'est une réalité qui a été peu évoquée.

Pour ce qui concerne les tests, seuls les gens à l'hôpital ont été testés. Telle était la doctrine. Le nombre de lignes de régulation a été doublé puis triplé, et quatre à cinq médecins répondaient 24 heures sur 24 aux appels. Les laboratoires n'étaient pas équipés pour faire les tests. Au départ, seuls trois laboratoires avaient la capacité de les réaliser. Ensuite, les laboratoires universitaires, puis les centres hospitaliers généraux, puis les laboratoires privés ont reçu l'autorisation de les mettre en œuvre. Tout cela a été très progressif.

Après la décision de fermer les espaces publics et les écoles, j'appelais encore la population à se rendre dans les commerces de proximité. Je dois le dire, je me suis planté ! En effet, en quelques heures, la vague épidémique est arrivée. Avec trente patients supplémentaires en réanimation et vingt décès en l'espace de vingt-quatre heures, nous avons fait face à une aggravation massive du rythme. Cette accélération a eu lieu la semaine précédant les élections municipales.

Quant à la reprise, elle est en cours. Depuis le 1^{er} juillet, le centre hospitalier de Mulhouse n'est plus en plan blanc. Mais les stigmates sont là : les équipes sont épuisées, et 800 des 6 000 employés ont été malades. La reprise est donc progressive ; elle doit se faire dans le cadre d'une sécurité sanitaire maximale. Ainsi, les blocs opératoires ayant servi de salles de réanimation doivent absolument être désinfectés. Tout cela prend du temps et coûte de l'argent. Aujourd'hui, malgré les aides de l'État, la facture est négative.

Je tiens toutefois à évoquer un point de satisfaction. Des établissements qui n'avaient pas pour habitude de travailler ensemble – je pense aux relations entre le public et le privé ou même entre Colmar et Mulhouse – continuent à dialoguer, ce que j'estime encourageant. On ne referme pas la porte de l'épisode covid, on s'efforce d'en tirer les leçons par des actes et des organisations différentes. Je me prépare à une nouvelle crise, ce qui devrait nous permettre de définir localement une programmation et une organisation de la santé et des soins, fondées sur la confiance entre collègues, entre établissements, et sur une meilleure coopération. Il faudra verser de l'eau et beaucoup d'engrais pour qu'on ne retrouve pas les vieilles habitudes.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure. – Je vous remercie de votre témoignage éclairant et émouvant.

Ma première question concerne votre déclaration à France Bleu le 16 mars dernier, dans laquelle on perçoit la panique qui s'empare du Grand Est. Vous dites que la France ne mesure pas la gravité de la situation et que les Français doivent rester chez eux. Vous parlez de tension extrême, vous dites qu'on a surestimé la capacité des Français à faire

les bons gestes pour se prémunir et vous reconnaissiez que vous ne pensiez pas ainsi 48 heures plus tôt.

Dans cette perspective, j'aimerais savoir ce qui vous a permis, à un moment donné, de respirer. Quelle action ou conjonction d'actions vous a fait reprendre espoir ? Quelle est pour vous l'organisation idéale ? Que referiez-vous ? Que ne referiez-vous pas ?

Ensuite, vous avez évoqué une « petite bataille avec l'État » lors de la commande des masques. S'agit-il de ce qui est arrivé à la région Bourgogne-Franche-Comté, l'État ayant fait main basse sur les commandes des collectivités ?

Enfin, avant d'être président du conseil régional du Grand Est, vous en étiez vice-président, chargé de la compétitivité des territoires et du numérique. Je voudrais recueillir votre avis sur l'importance du numérique dans la gestion de cette crise. Je pense aux téléconsultations médicales, mais aussi à l'enseignement à distance.

M. Jean Rottner. – Je vous remercie d'avoir évoqué la notion de « respiration », qui m'est chère. Quand on est médecin urgentiste de formation, on ne se désespère pas face à un arrêt cardiaque ! Arrêter une réanimation est toujours une décision grave.

La respiration a été possible grâce à la solidarité. Les soignants se sont serré les coudes, malgré les difficultés hospitalières. La solidarité citoyenne a été exceptionnelle, et la solidarité territoriale et internationale s'est également manifestée.

Je le dis honnêtement, quand le chef de l'État ou le président du Sénat m'ont appelé pour m'annoncer le renfort de l'État, ce fut une respiration. Les soignants souriaient largement en disant : « On nous a enfin entendus ! » Cela a permis de faire repartir la machine.

L'arrivée de l'hôpital militaire, l'A330, le renfort des collègues de la région, ont apporté des espaces de respiration, non pas à moi, mais aux soignants. Je suis allé leur donner un coup de main, mais on ne peut pas être et avoir été. En tant qu'élu à la tête d'un exécutif, j'ai un devoir d'alerte, d'action, et de réaction. J'avais la possibilité d'agir à côté de l'État. C'est cette souplesse qu'on peut regretter ou discuter.

Emmanuel Galiero, journaliste du *Figaro*, m'avait appelé pour connaître ma position sur un éventuel report des élections. Je lui avais répondu que le sujet n'était pas là.

En voyant les images des Buttes-Chaumont, des quais de Seine, on s'aperçoit que les Parisiens ignorent ce qui est en train de se passer dans leur pays, alors que leurs compatriotes meurent chaque jour. On a le sentiment que personne ne comprend ce qui est en train de se passer. Quand le Gouvernement prend la bonne décision de venir en soutien, c'est le premier espace de respiration pour l'ensemble des équipes hospitalières. Pour avoir fait régulièrement le tour des directeurs de centres hospitaliers universitaires (CHU) et des chefs de service, je peux vous dire que certains jours, ils n'en pouvaient plus. Ils avaient épuisé leurs stocks NRBC – nucléaires, radiologiques, biologiques, chimiques – et ne savaient plus comment protéger leurs collègues. Or, quand on est patron d'un service, on se sent éminemment responsable de ses collaborateurs : infirmières, aide-soignantes, agents d'entretien, hôtesses d'accueil, secrétaires...

Sur les relations avec l'État, je me suis prononcé, et j'ai eu des paroles assez sévères sur l'ARS, considérant que c'était avant tout une agence de gestion budgétaire, et pas

d'organisation et de gestion de crise. Je maintiens ces propos. Je sais que l'ARS compte des gens extrêmement compétents, qui ont fait leur maximum. Mais l'anticipation nécessite aussi de voir comment les choses se passent sur le terrain : un hélicoptère EC-135 ne peut pas atterrir dans les mêmes conditions qu'un Caïman. Cela, un médecin urgentiste le sait. Mais s'il doit passer par une régulation nationale et obtenir l'accord d'un médecin dans le cadre d'une régulation zonale par l'ARS, au lieu que les choses se fassent de médecin à médecin, il a l'impression de recevoir de l'énergie négative, là où il devrait y avoir une énergie positive.

Sur cette fameuse bataille des masques, je peux vous donner des explications. Nous avons mis dix jours à nous organiser, et sélectionné trois importateurs, pour parer tout risque de défaillance. Nous avons commandé 5 millions de masques, et en avons finalement reçu 6,6 millions. Il se trouve que nous partagions un importateur avec l'État. Je respecte éminemment le rôle de l'ARS, tout comme les décisions administratives, que je ne conteste pas. Dans le premier avion, il y avait moins de masques que prévu. L'État en prend une part, j'en prends une autre, et Mme Dufay, la présidente de la région Bourgogne-Franche-Comté, s'aperçoit qu'il ne lui reste plus rien. Je lui propose de passer mon tour, mais – c'était un dimanche matin, je m'en souviens – mon téléphone sonne à sept heures moins le quart et mes équipes me disent qu'elles n'ont pas accès à l'avion, que celui-ci est entouré de militaires, et que le stock est réquisitionné. J'essaie de joindre le préfet de région, le préfet de département, je n'y arrive pas ; je finis par joindre la préfète, qui me fait part de la décision prise, compte tenu des incertitudes vis-à-vis de l'importateur, qui ne tenait pas toujours ses promesses en termes de nombre par cargaison. Dont acte. L'importateur avait deux avions, nous avons donc attendu deux ou trois jours de plus. Mais cette décision n'avait pas été prise le dimanche matin à sept heures moins le quart... On aurait pu nous le dire ! Ce genre de détail complique les relations entre les uns et les autres.

Oui, la téléconsultation a fait un bond. Si vous avez quelque influence sur l'assurance maladie, dites-lui que nous ne devons pas revenir en arrière ! Notre région a offert à tous ses lycéens, dans les établissements volontaires, un ordinateur, et nous connecterons tous les foyers de la région au très haut débit d'ici à 2023. Sur les données, c'est très compliqué. Grâce à l'intelligence artificielle, nous avons la capacité de détecter la réactivation d'une épidémie. Voilà des semaines que nous bataillons pour obtenir un outil adéquat, malgré les garanties d'anonymisation et de partage des informations. Pour progresser dans la connaissance et le suivi des épidémies dans notre pays, c'est indispensable.

M. Bernard Jomier, rapporteur. – Merci pour votre témoignage passionnant. Vous avez vécu une situation singulière. D'autres régions, comme l'Île-de-France, ont vécu une forte épidémie, mais vous, vous avez quasiment vécu une situation de médecine de catastrophe, n'ayant bénéficié d'aucun délai pour vous préparer.

Dans les tout premiers jours du mois de mars, vous nous avez décrit une mise en gestion avec l'ensemble des partenaires au niveau de votre région. Vous ne nous avez pas parlé des rapports avec l'État. Avez-vous reçu du ministère, à ce moment-là, des instructions claires ? Vous expliquez avoir accompli des tâches, comme la répartition des masques, qui ne faisaient pas partie de votre rôle. Le 2 mars, quand le foyer épidémique est apparu, et que l'alerte a été diffusée, les moyens des hôpitaux avaient-ils déjà été renforcés ? Au Sénat, près d'une semaine auparavant, nous avions interrogé les autorités nationales sur cette question.

Vous avez publié le 28 avril une tribune dans laquelle, parlant de la gestion d'une crise sanitaire, vous dites qu'il faut un pilote unique et qu'il y a eu trop de désordres, avec des

rôles trop dispersés, la délimitation des tâches n'étant pas claire. Dans la gestion d'une telle crise, qui doit être le pilote unique, au niveau national et au niveau des territoires ?

M. Jean Rottner. – J'aurai du mal à répondre à votre première question sur l'état des forces début mars, car cela ne relève pas vraiment de ma compétence. Il est vrai que les collectivités territoriales se sont arrogé des champs de compétence pour compenser la passivité des systèmes qui étaient à la peine. Pour ma part, j'ai toujours essayé de ne pas dépasser mes limites. Je n'ai pas effectué de gestion directe du matériel ou de l'organisation. Je sais que Mulhouse n'a pas souffert, par exemple, d'un manque de matériel, malgré de fortes tensions. À Colmar, le chef de pôle des urgences m'avait indiqué qu'il avait épuisé son stock NRBC et ne savait plus où trouver du matériel de protection pour ses équipes.

Je ne pense pas que les moyens des hôpitaux de ma région avaient été augmentés avant le mois de mars, pour se préparer à la crise. Nous avons attendu très longtemps des respirateurs supplémentaires, notamment.

M. Bernard Jomier, rapporteur. – Donc, l'hôpital n'était pas préparé.

M. Jean Rottner. – Pour le président de région que j'étais, il a toujours été simple d'avoir un dialogue assez fluide avec le ministre de la santé, le Premier ministre, l'entourage du Président de la République, voire même le Président de la République lui-même.

Pour moi, il est indispensable d'avoir un pilote unique. Le préfet de région, le préfet de zone peuvent jouer ce rôle. Mais cette crise sanitaire a été entièrement gérée par le ministère de la santé. Comme président de région, je n'ai pas eu de rapports avec la direction générale de la santé, mais avec l'ARS, et les préfets. Le préfet de zone de défense, lui, a la possibilité de mobiliser l'armée, les moyens civils, les moyens sanitaires... En matière de coordination, il aurait été préférable d'avoir une coordination par le ministère de l'intérieur, sous la responsabilité du préfet zonal de défense. D'ailleurs, en cas de catastrophe, le patron des opérations de secours, c'est bien le préfet. Nous aurions dû respecter ce schéma pour éviter les conflits de compétences. Dans une telle crise, il faut des directives et une hiérarchie verticale.

Mme Véronique Guillotin. – Vous avez dit que les transferts s'étaient bien déroulés, et qu'ils étaient nécessaires pour libérer des places en réanimation. Mais les professionnels de santé ne se sont pas sentis écoutés et maîtres de leurs transferts. Les ordres de transfert venaient-ils du haut – de Paris – ou y a-t-il eu une vraie coordination et une vraie entente sur les patients à transférer ? On nous a dit que certains patients ont été transférés non par manque de place dans les hôpitaux mais par manque de matériel. En prévision d'une éventuelle autre crise, ne faudrait-il pas rassembler des stocks de matériel pour éviter ce type de transferts ? Sur la e-santé, la régionalisation des données serait une bonne chose. Comment la région peut-elle la favoriser ?

M. Jean Rottner. – La plateforme e-Meuse, qui fait de la télémédecine, proposait de commencer à bâtir une forme de collecte de données au niveau régional et départemental, en fonction des projets. Là aussi, faisons confiance : la décentralisation, ce n'est pas seulement transférer des compétences de l'État aux régions. Nous avons la France en partage, sa gestion et son progrès, et les territoires doivent se sentir responsables, ne pas tout demander à l'État, et être une partie de la solution. Nous pouvons avancer en ce sens, en favorisant les projets transversaux qui concernent la santé, le soin et le bien-être. Nous avons 210 millions d'euros de budget consacrés à la santé et aux soins...

Les transferts ont été compliqués au début, puis sont devenus spontanés. Les transports sanitaires sont extrêmement onéreux : un transfert en A330 représente six équipages d'ambulanciers, d'infirmiers et de médecins, et prend du temps.

Un certain nombre de professionnels ont eu le sentiment que cela leur échappait : il faut savoir où et comment on fait atterrir un NH90 Caïman, comment on l'équipe, comment on le médicalise... Ils nous disent aussi que, tant qu'ils n'avaient pas obtenu le coup de tampon de l'ARS, les transferts n'étaient pas possibles, surtout depuis l'étranger.

L'action du SAMU zonal, dont les référents locaux étaient plutôt des anesthésistes-réanimateurs, a forcé la proximité, mais ceux qui ne sont pas au front tout le temps n'ont pas les mêmes notions que ceux qui travaillent en réanimation. Je pense qu'il faut avoir là de la souplesse et de l'agilité.

Je sais que, sur les deux centres hospitaliers les plus proches de mon lieu de vie, les transferts ont été faits essentiellement sur des critères médicaux. Éviter la perte de chance est véritablement ce qui a guidé les équipes médicales.

M. René-Paul Savary. – Dans le département de la Marne, les choses n'ont pas été aussi simples, notamment s'agissant des relations entre le public et le privé. La méconnaissance par l'ARS de toute une partie du secteur et le manque de volonté d'associer le privé ont conduit à des situations assez extravagantes. Pour ce qui concerne le médico-social, les départements n'ont reçu des instructions que le 26 mars... On voit bien que l'administration, en France, est assez lourde et met parfois plus de grains de sable que de gouttes d'huile dans les rouages.

Alors que nous réfléchissons sur la régionalisation de la santé, j'avais proposé que le conseil de surveillance des ARS soit présidé par le président de région ou son représentant. Pensez-vous que nous parviendrions à mieux cibler les décisions en période de crise s'il y avait une décentralisation plutôt qu'une déconcentration ?

M. Jean Rottner. – Vous avez parfaitement raison sur les Ehpad : notre temps de réaction et notre retard ont été inqualifiables.

Sur les sujets médico-sociaux et sociaux, faisons confiance aux départements ! Il faut qu'il y ait un patron responsable. Les présidents de conseil départemental sont des personnes responsables. Ils sont en capacité d'anticiper, d'accompagner, de prendre des décisions adéquates, de décompter. Les problèmes de décompte ont duré pendant des jours. Je ne m'explique pas les différences de chiffres qu'il a pu y avoir d'un jour à l'autre.

Aujourd'hui, nous sommes en capacité de mettre en place des organisations locales qui nous permettent d'avoir des observatoires, des référencements, des données quasi automatiques. Les régions ont des compétences. Actuellement, elles sont freinées, faute d'autorisations ou en raison de problème de sécurisation ou de souveraineté des données.

C'est le président du conseil régional qui doit présider l'ARS, et personne d'autre. D'ailleurs, ce serait une erreur de confier cette compétence au président de région « ou à son représentant ». La santé est aujourd'hui l'une des premières préoccupations des Français. Le président de l'ARS doit être un élu du territoire, qui connaisse ce territoire, qui favorise la coopération, qui travaille avec les centres hospitaliers universitaires, lesquels ont un rôle majeur dans l'aménagement du territoire. Je pense à la magnifique convention entre le CHU

de Reims et Troyes, qui permet d'avoir des praticiens hospitaliers à temps partagé. C'est ce genre de solutions, inventées sur les territoires par les acteurs du territoire, qui doivent être mises en avant.

Il ne s'agit pas de faire plaisir au président du conseil régional en lui permettant de diriger une structure supplémentaire. Il s'agit de répondre à une logique de création, d'équité, d'égalité et d'aménagement du territoire – celui-ci est désormais crucial –, alors que la colère est toujours présente, plus particulièrement sur les questions de santé.

Il y a quatre déterminants pour que les gens s'installent sur un territoire : le très haut débit, les mobilités, la formation et la santé. Les collectivités, particulièrement les régions, interviennent dans ces quatre domaines. En matière de santé, il faut clarifier les choses. Tout le monde s'en est rendu compte avec la crise.

Il faut une responsabilité départementale, avec une délégation territoriale de l'ARS, en lien avec le préfet du département, pour une gestion de proximité du médico-social, du social et de la psychiatrie. C'est très important : on passe aujourd'hui à côté de soins qui sont absolument essentiels. Il faut peut-être une coordination au niveau régional, au travers d'ARS qui seraient plus stratégiques. Osons, à l'instar de certains pays européens, poser la question de la place et de la responsabilité des collectivités locales.

Je suis prêt, à l'image de ce que l'on fait pour les lycées, à prendre la responsabilité à la fois du matériel et des bâtiments hospitaliers. Pour des raisons d'aménagement du territoire, je pourrais décider de ne pas fermer un hôpital et de prendre en charge son déficit de fonctionnement. Nous sommes actuellement dans une vision beaucoup trop budgétaire. Quand on ferme deux maternités sur un même secteur, c'est dramatique pour l'ensemble du territoire concerné, mais il faut aussi parfois accepter de fermer une maternité parce que la sécurité sanitaire n'est pas assurée. En tant qu'élus locaux, nous sommes habitués à prendre ce genre de décisions. Ce que je refuse dorénavant, c'est que l'on nous demande de panser les plaies ouvertes par des décisions administratives et de calmer la vindicte populaire qu'elles suscitent. C'est dans cet esprit de proximité qu'il faut agir aujourd'hui. Les territoires doivent travailler en lien avec les structures de santé, déconcentrées ou non.

Les élus locaux ne peuvent exercer un simple rôle de représentation à la tête du conseil de surveillance. Nous devons être à la tête d'un conseil d'administration, avec un pouvoir de décision et de management. Il faut que le directeur ne soit pas une courroie de transmission de l'ARS, mais qu'il ait lui aussi la possibilité d'agir et soit responsabilisé. Les médecins et les équipes médicales qui sont à la tête des hôpitaux doivent jouer un rôle majeur. Il faut rétablir cette confiance et que chacun puisse assumer pleinement son rôle.

La vindicte qui s'exprime parfois contre les ARS n'est pas gratuite. Le système doit être amélioré. Les ARS ont de vraies compétences, mais nous en avons aussi. Nos directeurs ont des compétences. Nos médecins ont des compétences. Il faut aujourd'hui que la verticalité laisse place à une vraie transversalité dans les actions pour répondre à l'attente de nos concitoyens.

Mme Angèle Préville. – Des soignants de l'hôpital de Colmar ont-ils dû travailler sans protections adéquates ou se bricoler des protections ?

Estimez-vous, à ce stade, que le nombre de lits de réanimation était insuffisant ? Faudrait-il prévoir, pour l'avenir, une certaine proportion de lits de réanimation dans les

hôpitaux, partout sur le territoire ? Visiblement, cette proportion était moins importante en France qu'en Allemagne...

Diriez-vous que le problème des masques est désormais réglé ? De nouveaux problèmes pourraient-ils se poser en cas de deuxième vague ou de nouvelle pandémie ?

Les 800 employés des hôpitaux de Mulhouse et Colmar qui ont été malades souffrent-ils de séquelles ? Ne pensez-vous pas que l'on devrait intégrer au cursus de formation des soignants un module sur la manière de faire face à une pandémie, notamment virale ?

Enfin, vous nous avez dit qu'il faudrait un pilote, mais n'estimez-vous pas qu'il serait peut-être nécessaire que vous travailliez en lien direct avec l'État ? On a l'impression que vous n'avez pas véritablement eu la possibilité de tirer la sonnette d'alarme pendant plusieurs jours.

M. Jean Rottner. – Pour ce qui est du matériel, oui, il y a indéniablement eu du bricolage, mais de manière exceptionnelle. Le système D a existé. Le monde entrepreneurial a soutenu certains hôpitaux. Nous avons tous, sur ce plan, une très grande marge de progrès.

Aujourd'hui, je pense que la situation, en termes de masques, de tests, de réactifs, est stabilisée. Grâce à nos entrepreneurs, nous avons mis des masques en production. Nous avons même désormais un surplus de masques... Nous avons aussi créé, à cette occasion, la première société d'économie mixte locale médicale, avec la Banque des territoires et le Crédit Mutuel. Nous nous sommes dit que nous allions utiliser nos propres réseaux, à l'image de ce qui a existé pour les masques, pour commander des tests sérologiques PCR, des masques PCR et des écouvillons, qui nous manquaient. Finalement, nous n'avons pas eu à utiliser les fonds que nous avions prévu d'engager. L'outil existe toujours et est prêt à être réactivé en cas de problème. Nous avons su faire preuve d'imagination pour inventer un outil assez agile et très rapide.

Bien sûr, il manque certainement des lits de réanimation au quotidien en France. Il s'agit là d'un choix de société, qui aura des incidences sur les dépenses d'assurance maladie et sur le budget de la santé. Nous sommes face à un nouveau pacte social en France. La santé en fait largement partie. Aujourd'hui, acceptons-nous l'existence d'un déficit chronique et des établissements qui ne sont pas à l'équilibre ? C'est une décision qu'il faudra discuter, qui dépasse peut-être le seul Ségur de la santé et qui doit être acceptée par la population en général. Cela ne veut pas dire qu'il faut surconsommer du soin, au contraire. Un nouveau pacte social, c'est à la fois plus d'exigence et plus de justice. Aujourd'hui, le tiers payant permet à n'importe quel Français de ne pas connaître le coût de ses médicaments. Certains citoyens qui en ont la capacité pourraient peut-être participer en partie à cette prise en charge.

Le choix de créer des lits de réanimation supplémentaires doit être fait collectivement. Nous devrions peut-être aussi le faire en tant que représentants de la Nation.

La différence avec l'Allemagne ne tient pas seulement au nombre de lits de réanimation. Elle réside aussi dans une stratégie différente, et peut-être dans un lien plus fort et mieux organisé autour du patient entre la médecine libérale et la médecine hospitalière, doublé de lits de soins intensifs et de réanimation – les lits de soins intensifs sont moins équipés, mais convertibles assez rapidement en lits de réanimation. Contrairement à nous, les Allemands ont très rapidement mis au point un test PCR et ont testé massivement. Ils n'ont

pas non plus subi le même rouleau compresseur viral que nous avons connu, en région puis dans tout le pays.

Aujourd’hui, la formation aux risques nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques existe très souvent dans le cursus des médecins et du personnel soignant. En l’espèce, nous avons été dépassés à la fois par l’ampleur du risque viral, par une impréparation de nos équipes à travailler ensemble et par la difficulté de mobiliser les moyens matériels.

Faut-il des stocks ? Ceux-ci coûtent cher... Si l’on fait ce choix, qui les entretient ? Où les localise-t-on ? Il existait quelques stocks de masques en France, mais on a vu combien il était difficile de les utiliser.

Comment une organisation régionale, permettant de réagir très rapidement, peut-elle éventuellement se mettre en place ? Cela pose à nouveau la question du chef de file, du patron. L’armée peut entretenir, en région, un centre d’intervention en hôpital militaire. Le Sénat vient d’ailleurs de publier un excellent rapport sur le service de santé des armées. On voit bien que ses moyens ont largement diminué et qu’il faut les soutenir. Il a fait la preuve de son efficacité et de son savoir-faire sur le terrain opérationnel qui est celui de la métropole. Heureusement qu’il était là...

Pour ce qui concerne la formation, avec la crise sanitaire, bon nombre d’étudiants infirmiers et aides-soignants ont bénéficié d’une fabuleuse *master class*... Notre région fait partie de celles qui les ont gratifiés financièrement, ce qui était normal.

Mais oui, il faut aujourd’hui changer de paradigme et peut-être s’engager clairement dans un transfert de compétences médicales vers le personnel infirmier, au-delà des pratiques avancées. En période de crise, les infirmiers doivent potentiellement être beaucoup plus présents. Or, aujourd’hui, une infirmière en pratique avancée gagne 50 euros de plus par mois : cela n’encourage pas vraiment les vocations.

Mme Victoire Jasmin. – Vous avez évoqué votre situation géographique et souligné le fait que vous êtes dans une zone frontalière. Le Gouvernement français a-t-il pris aussi contact avec les Allemands pour appuyer vos démarches ? Aviez-vous l’habitude de faire des évacuations sanitaires vers l’Allemagne avant cette crise ?

M. Jean Rottner. – J’avais des échanges quasi quotidiens avec Amélie de Montchalin, qui travaillait aussi avec Jean-Yves Le Drian sur les relations avec le gouvernement de Mme Merkel. Nous devions aussi gérer les problèmes découlant de la fermeture des frontières, pour les frontaliers comme pour les marchandises. Cela n’a pas été simple, surtout lorsqu’un ministre d’un Land voisin a déclaré que chaque Français repoussé sauvait la vie à un Allemand ! Bref, il y a eu une très bonne coordination entre la préfète, moi-même, Amélie de Montchalin et Jean-Yves Le Drian sur ces sujets. Les contacts transfrontaliers entre médecins ont aussi joué pour accélérer les choses. Il a fallu mettre en avant la confiance, au-delà de la peur primaire et populaire qui régnait.

Oui, nous sommes en zone frontalière. J’aimerais que Paris regarde ces zones avec les yeux de l’amour, en se disant que nous sommes les marins de la terre en Europe, et que nous pouvons être une chance pour la France, en étant non une zone d’exception, mais d’expérimentation. Chez nous, la santé fait partie des irritants du quotidien. Si l’on fait un infarctus au bord de la frontière, et qu’on est transporté dans un hôpital français situé à trois

quarts d'heure de route, alors que, de l'autre côté de la frontière, un centre hospitalier peut vous accueillir à dix minutes de chez vous, ce n'est pas normal dans un espace européen de coopération. Nous avons quatre frontières, et des accords commencent à peine à se mettre en place. Les accords d'Aix-la-Chapelle aideront à soigner ces irritants du quotidien, mais une des leçons de la crise est bien que nous devons faire en sorte qu'il soit facilement possible de se faire soigner de part et d'autre de la frontière, d'autant qu'il y a des centres d'excellence des deux côtés.

M. Olivier Paccaud. – Mon département, l'Oise, a été le premier atteint, et a payé un lourd tribut, même s'il a été un peu moins touché que le Grand Est. Merci pour vos réflexions sur l'optimisation du système de santé, et sur les ARS. Vous nous avez parlé d'un SMS au chef de l'État le 4 mars au soir, et avez évoqué les difficultés dans les réquisitions de masques. Certaines demandes précises que vous avez faites ont-elles été prises en considération immédiatement, et suivies de décisions?

M. Jean Rottner. – L'Oise avait quinze jours d'avance sur nous, en effet, et je sais que nos médecins ont beaucoup échangé pour connaître la situation. J'avais envoyé un SMS de soutien à l'ancien sous-préfet de Mulhouse, Louis Lefranc, qui est préfet de ce département, pour lui souhaiter un bon rétablissement, car il avait été infecté. Pour ma part, j'essaie toujours de rester à ma place, même si j'ai parfois fait jouer mes réseaux pour débloquer certaines situations.

Le rassemblement religieux représentait environ 2 000 personnes, avec quelque 300 enfants, scolarisés dans 75 écoles, je crois. La question, pour le préfet – et il l'a partagée avec les élus – était de décider s'il fallait fermer les écoles, ou non. Il y a eu des allers-retours avec le ministère de l'intérieur et celui de la santé, et l'hésitation a duré jusqu'au 6 mars, je crois, date à laquelle le Premier ministre a tranché, ce qui était bienvenu, et a renforcé l'action du préfet. La maire de Mulhouse a même décidé d'aller plus loin en fermant un certain nombre d'établissements publics. Pour ma part, je n'ai pas revendiqué de fermetures ; j'ai simplement donné l'alerte. Les signaux que j'ai fait remonter ont été entendus, comme l'a montré la décision, prise le 16 mars, d'envoyer des renforts de l'armée à Toulouse. Il est vrai que j'ai eu des échanges avec le Président du Sénat, avec le cabinet du Président de la République, avec le Premier ministre et avec Olivier Véran.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Quel est votre regard, *a posteriori*, sur les initiatives spectaculaires qui ont concerné votre région ? Je pense, par exemple, à la question des transferts, par TGV, de malades vers d'autres régions. Le rapport rendu par la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France juge sévèrement cette initiative et la considère comme de la pure communication. De même, l'hôpital de campagne était-il utile et indispensable ?

Vous avez indiqué que la coordination avec les établissements privés avait été bonne dans votre région, ce qui va à l'encontre de ce qu'on entendait dans les médias. Vous insistez sur la nécessité d'un pilote unique. J'essaie de dénombrer le nombre d'interlocuteurs de l'État avec lesquels vous avez dû échanger : on comprend tout de suite le problème ! Ce sont sans doute les préfets de zone qui sont les bons interlocuteurs. Pourquoi est-ce plutôt le ministère de la santé qui a joué ce rôle ? Au cours des dernières semaines, qu'est-ce qui a changé ? Nous sommes ici pour essayer de tirer les leçons pour demain...

M. Jean Rottner. – Sur les TGV, je trouve le rapport sévère, et même injuste. Il est toujours très facile de critiquer *a posteriori*... L'hôpital de campagne, les TGV, l'A330, la

noria d'hélicoptères, l'ouverture de lits frontaliers : tout cela a constitué autant de vraies bouffées d'oxygène.

Sur la coopération entre le privé et le public, les responsables de l'ARS et les préfets pourront sans doute mieux vous répondre que moi. De mon point de vue, sur mon territoire, elle s'est bien passée, même si ce n'était pas évident, compte tenu des antécédents et des rivalités. Du côté de Strasbourg, il y a eu un temps de latence. Mais, sous la pression de la réalité, et grâce à la responsabilité de chacun, les choses se sont faites, ce qui n'a peut-être pas été le cas sur d'autres territoires moins exposés. Je ne connais pas les chiffres, mais je vous apporte simplement mon témoignage d'élu local mulhousien, alsacien, connaissant la situation et échangeant avec les CHU, qui ont souvent joué un rôle d'amortisseur. Face aux circonstances, le devoir d'agir a toujours conduit à mettre en place une forme d'organisation.

Des changements ? Vive la décentralisation et la confiance ! Vive la possibilité d'expérimenter ! L'État doit faire confiance aux territoires. En l'occurrence, il y avait à la fois un débat scientifique et un débat idéologique sur la répartition des rôles. Et les médecins, pour sympathiques qu'ils soient, ne sont pas toujours faciles à gérer : on a vu s'exprimer à la télévision de grandes rivalités. Il y a eu beaucoup de lourdeurs. Par exemple, il a fallu attendre pendant des semaines la validation de tests sérologiques réalisés chez nous, dans notre institut de virologie. Une telle lenteur n'est pas concevable dans un pays moderne, agile ! Résultat, la colère est là. Il faut plus de souplesse, ce qui ne revient pas à ce que chacun puisse faire n'importe quoi dans son coin : il faut respecter le principe d'égalité républicaine, même si je préfère la notion d'équité.

Bref, cette crise a révélé une certaine lourdeur française, qui doit être corrigée. Je pense aussi à un deuxième mammouth, celui de l'éducation nationale, dont le fonctionnement est similaire. Comme élu local, je suis passionné de mon territoire et de ma région. Je me suis efforcé de communiquer sans entrer dans la polémique, au moment où je devais dire les choses, parce qu'il fallait de l'huile dans les rouages. Si l'état d'esprit change, la santé ne pourra qu'en bénéficier.

M. Damien Regnard. – Je suis sénateur des Français établis hors de France. Il n'y a qu'une vingtaine de mois que je suis rentré en France, et je ne maîtrise pas l'intégralité de la machinerie administrative que vous avez décrite. Toutefois, j'ai été très surpris que ce soit le ministère de la santé et non celui de l'intérieur qui soit le chef de file. Une question est revenue souvent, même si elle a été évincée des plateaux de télévision. J'ai entendu dire que la lutte entre privé et public existait bien dans le Grand Est. J'aimerais avoir une réponse claire. Il y a eu de nombreuses prouesses en matière d'évacuations, en TGV, en avion, en hélicoptère. Ces évacuations résultait-elles du fait qu'il ne restait plus aucun lit covid-19 dans la région, ni dans le privé, ni dans le public ? J'ai entendu dire qu'il restait environ 70 lits disponibles dans le privé, dans la région Grand Est, au moment où des malades ont été évacués vers Bordeaux et d'autres régions... Pourquoi n'arrivons-nous pas à avoir une réponse précise à cette question ?

M. Jean Rottner. – Je ne cherche pas à éviter la question, mais je ne dispose tout simplement pas des informations. Cela ne relève pas de ma compétence : il n'entrait pas dans mon rôle de disposer de ces informations. Cette question relève de la stratégie de l'organisation hospitalière, dont la région ne s'est pas occupée. Comme élu local dans mon département, j'ai une connaissance fine et quotidienne de la réalité, mais je ne suis pas en mesure de vous répondre sur la disponibilité en lits de réanimation dans les autres structures des autres départements de ma région, car je n'ai jamais eu accès à ces données.

Mme Annie Guillemot. – À Lyon, le système a été complètement différent, puisque ce sont les Hospices civils de Lyon qui ont pris la tête, et il y a eu trois pôles, avec un hôpital public et deux hôpitaux privés dans chaque zone. Malgré la pression, nous avons immédiatement mis en place une architecture conjuguant hôpital et secteur privé.

Je suis maire de Bron depuis dix-sept ans, et j'ai tous types d'hôpitaux dans ma commune. Mais vous n'avez pas évoqué l'action de Santé publique France. À Lyon, sur la gestion des masques, l'ARS a renvoyé la balle à Santé publique France, dont les colis n'arrivaient pas à Lyon... Or, la doctrine de Santé publique France est d'anticiper, comprendre et agir. Avez-vous eu de bons échanges avec cette instance ?

J'ai beaucoup apprécié ce que vous avez dit sur l'égalité et l'équité, parce que nous avons des normes égalitaires qui ne sont pas très équitables... En temps de crise, il faut aussi des signaux, par forcément financiers : je pense notamment à des signaux humains, qui font voir à la population et aux professionnels qu'on est là, que les élus sont là. Je vous trouve bien humble, lorsque vous dites que vous restez scrupuleusement à votre place. Ne faut-il pas que les élus aient un rôle beaucoup plus central dans la gestion des crises, et notamment dans la gouvernance de l'hôpital ? En ne siégeant qu'au comité de surveillance, on ne peut pas agir dans ce type de situations. Les associations d'élus pourraient se mettre autour de la table pour faire des propositions à l'État afin de devenir des acteurs à part entière, avec l'État, qui est, lui, morcelé entre les ARS, les préfectures et Santé publique France, qui se renvoient la balle. Les élus ont une place de proximité, connaissent le terrain et peuvent pousser des coups de gueule justifiés.

Nous nous sommes interrogés, à Lyon, sur les taux de mortalité. Vos données font-elles apparaître des taux sur la mortalité en réanimation, notamment pour les malades qui ont été transférés ?

M. Jean Rottner. – Santé publique France, beaucoup d'élus et de responsables ne savaient pas ce que c'était. C'est un interlocuteur qui doit jouer un rôle, mais nous ne l'avons pas vu directement. Humble ? En temps de crise, il fallait être extrêmement précis, voire chirurgical, sur les actions que nous menions, afin de ne pas ajouter au chaos. Cela nous imposait de rester dans notre rôle de collectivité territoriale. Or nous n'avons pas de compétence franche en matière de santé, mis à part un peu de formation.

Je revendique, en matière de gestion, une place extrêmement forte pour les collectivités, et plus particulièrement pour le conseil régional et le conseil départemental. Le rôle des maires, à la tête du conseil de surveillance, doit être un vrai rôle d'administration, avec un pouvoir, des perspectives et des prérogatives – et une forme de responsabilisation, aussi. J'ai travaillé à la question avec Olivier Véran, dans le cadre du Ségur de la santé. Régions de France m'a désigné pour réaliser une synthèse de propositions permettant, au niveau des régions, de prendre pied dans une forme de décentralisation liée à la santé. La volonté est là, donc. Mais nous étions en crise, dans une organisation que nous connaissons et où il fallait parfois entrer par la porte, parfois par la fenêtre, notamment pour obtenir les données. Par exemple, j'ai demandé à l'ARS de faire un travail de corrélation et de compilation des données, afin qu'on puisse anticiper un développement de la maladie à l'échelle régionale, et l'on m'a répondu que je sortais de mon rôle.

Il faut donc changer de paradigme. Nous devons sortir d'une vision administrative du monde : l'élue peut non seulement demander des comptes, mais aussi participer à la prise de décision en temps de crise car, sur le terrain, il joue un rôle essentiel d'accompagnement. Les

collectivités doivent donc se voir définir un rôle en matière de santé, et l'assumer : en période de crise, il faut prendre ses responsabilités, comme on l'a bien vu pour la réouverture des écoles. Les élus aussi doivent changer de paradigme, et ne pas avoir peur des questions de santé, qui font partie du pacte social et renvoient à des choix collectifs sur le budget, les choix et les implantations des structures de soins.

Chez nous, le taux de mortalité est celui qu'ont connu tous ceux qui ont fait de la réanimation. L'ARS et les équipes médicales et hospitalières vous renseigneront mieux que je ne saurais le faire.

M. Alain Milon, président. – N'avez-vous pas le sentiment que l'arrivée massive, sur les chaînes de télévision, d'épidémiologistes et de virologues a participé à l'angoisse de nos concitoyens ?

M. Jean Rottner. – Je connais et j'apprécie le milieu médical. Je connais aussi ses faiblesses, grandes et petites. Je sais la compétition qui y règne. Sur la chloroquine, la question n'est pas de savoir si l'on est pour ou contre, mais de voir quels sont les résultats des essais cliniques ! La médecine, c'est l'expertise, l'expérience, l'humilité aussi, bref c'est la science. Hors de cela, point de salut.

M. Alain Milon, président. – Merci.

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

La réunion est close à 20 h 35.

Jeudi 9 juillet 2020

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de Mmes Josiane Chevalier, préfète de la région Grand-Est, Brigitte Klinkert, présidente du conseil départemental du Haut-Rhin et M. Christophe Lannelongue, ancien directeur de l'ARS Grand-Est (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 50.

MISSION D'INFORMATION « QUEL RÔLE, QUELLE PLACE, QUELLES COMPÉTENCES DES DÉPARTEMENTS DANS LES RÉGIONS FUSIONNÉES, AUJOURD'HUI ET DEMAIN ? »

Mardi 7 juillet 2020

- Présidence de M. Arnaud Bazin, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de représentants de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), de l'Association des communautés de France (AdCF) et de France Urbaine

M. Arnaud Bazin, président. – Nous recevons aujourd’hui des représentants de l’Association des maires de France et des présidents d’intercommunalité (AMF), de l’Association des communautés de France (AdCF) et de France Urbaine. Nous souhaitons connaître leur sentiment général sur les relations entre les départements et le bloc communal et entendre les messages qu’ils souhaiteraient nous faire passer, avant un échange plus direct.

Je précise que certains membres de la mission d’information assistent à cette audition en visioconférence.

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – Il peut paraître surprenant, dans le cadre d’une mission d’information sur les départements dans les régions fusionnées, d’interroger des représentants du bloc communal. C’est pourtant une évidence au regard des relations que vous entretenez avec les départements et les régions.

Par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), les départements se sont vu reconnaître la compétence de solidarité territoriale, qui se caractérise notamment par un important rôle de soutien financier, mais aussi technique, au bloc communal.

Les communes, intercommunalités et départements ont également en partage certaines compétences comme le sport, le tourisme ou la culture. Dans le domaine de l’action sociale, où le département est chef de file, le bloc communal conserve un rôle très important *via* les centres communaux et intercommunaux d’action sociale. Dans ces différents domaines, la coordination de l’action publique vous semble-t-elle satisfaisante ?

Dans les régions fusionnées, au périmètre géographique souvent très large, les réformes récentes ont-elles modifié les relations de vos adhérents avec les départements et les régions dans la mise en œuvre des politiques publiques au service des populations ? Lors de notre audition de représentants de l’Assemblée des départements de France (ADF), il a beaucoup été question du lien entre les départements, les intercommunalités et les communes.

Une partie des compétences des départements ont été absorbées ou pourraient l’être par les métropoles. Quel rôle conserve alors le département pour assurer l’équilibre entre la métropole et son arrière-pays ?

Cette mission d'information a été mise sur pied avant la crise sanitaire et la crise économique et sociale qui en découle. L'objectif demeure le même, mais nous prenons en compte ce nouveau contexte en examinant le rôle des différentes collectivités territoriales pour répondre à l'urgence de la crise et aux défis de demain.

M. Gilles Pirman, maire de Saint-Clément, membre du Comité directeur de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF). – Le lien entre l'entité départementale et le bloc communal est puissant, productif, efficient et consacré par le désir de proximité que nos concitoyens expriment.

La collectivité départementale a joué un rôle de bouclier social dont il faut tenir compte dans le contexte que vous avez décrit, Madame la rapporteure, et dans celui qui nous attend. Nous y sommes attachés. Dans le cadre de la crise sanitaire, les départements, qui se sont découverts acheteurs de masques ou d'équipements sanitaires et qui sont amenés aujourd'hui, quel que soit le fondement juridique, à soutenir une économie malmenée, ont joué et continuent de jouer un rôle très important. La covid-19 n'est pas un prétexte : elle est, au contraire, un contexte qui éclaire la nécessité du département à l'échelle locale, entre la région et le bloc communal.

M. Laurent Trogrlic, vice-président de l'Association des communautés de France (AdCF) et président de la communauté du Bassin de Pompey (Grand Est). – L'AdCF a beaucoup réfléchi à la position de l'intercommunalité vis-à-vis des départements. Les départements, dans le cadre de leurs compétences en matière de solidarité territoriale, travaillent régulièrement avec les communes et les intercommunalités. Malgré des discordances entre le périmètre des cantons et celui des intercommunalités, les relations sont de plus en plus resserrées, en particulier pour l'organisation des services de proximité. Les départements ont dû s'adapter à la nouvelle organisation territoriale.

Depuis la mise en place de grandes régions, le département joue un rôle d'intermédiaire entre les intercommunalités et les régions. Ce contexte lui a redonné un rôle de proximité. Il convient de continuer à travailler sur cette articulation, par exemple pour ce qui concerne l'accompagnement ingénierie.

M. Olivier Landel, délégué général de France Urbaine. – France Urbaine regroupe les maires des plus grandes villes ainsi que les présidents des métropoles, des communautés urbaines et des grandes agglomérations, dont nous attendons l'élection. La période est donc particulière.

Quelques maîtres mots nourrissent la réflexion des élus membres de France Urbaine, au premier rang desquels se trouvent l'autonomie, la responsabilité et le dialogue. Les élus des grandes villes cherchent à être responsables devant leurs électeurs ; ils cherchent également à être autonomes, y compris financièrement, et dans le dialogue permanent avec le reste du territoire. Le concept d'alliance des territoires a été beaucoup développé au sein de France Urbaine, non seulement de façon théorique, mais aussi de façon pratique et pragmatique.

Un autre maître mot, c'est la différenciation. Nous attendons avec impatience que ce terme trouve sa traduction dans la réalité institutionnelle. Le rapport au département est évidemment très différent d'un territoire à l'autre : il n'est pas le même selon que le département compte des grandes villes avec une forte densité, une métropole, une communauté urbaine ou qu'on y trouve que des villes moyennes ou petites.

Lorsque l'on parle de différenciation, on parle de renforcement des départements là où la densité est moins importante et d'une meilleure collaboration avec les grandes villes et agglomérations là où la densité est plus importante. Nous avons formulé des propositions en ce sens.

Nous avons le sentiment que, aujourd'hui, autour des grandes villes, le département s'occupe plus du rural que de la ville. Lorsque la ville entend réaliser une alliance des territoires et instaurer une synergie avec le département, celui-ci entre parfois dans une concurrence qui ne nous paraît pas saine. Nous plaidons pour ce que nous appelons des projets partagés et de la contractualisation entre les différentes échelles territoriales au service des habitants, dépassant les frontières administratives des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – Il serait bon que nous ayons des exemples précis, qui s'appuieraient sur votre connaissance locale, pour nourrir notre réflexion.

La question de l'exercice par le département de sa mission d'assistance financière et technique au bloc communal se pose de façon plus aiguë dans les grandes régions fusionnées. Quelle appréciation portez-vous sur la mise en œuvre effective de cette mission ? Quelles relations se sont-elles nouées dans les grandes régions fusionnées, où des regroupements ont eu lieu entre des territoires sans histoire ni identité communes ? Comment se développent les coopérations, les politiques partenariales ?

Vous avez évoqué la question des compétences des métropoles et leur articulation avec celles des départements. Le modèle lyonnais n'est pas forcément à reproduire partout. Nous sentons bien que le chevauchement entre des compétences exercées par la métropole, le département et la région peut se révéler compliqué. Quelles pistes de réflexion envisager pour que les politiques publiques gagnent en efficacité ?

M. Gilles Pirman. – Les départements se sont lancés dans l'ingénierie de manière assez massive, le périmètre de leur action étant d'ailleurs assez variable. Ils ont très souvent commencé par les routes, aujourd'hui on assiste à une mobilisation des cols blancs et cette coopération avec les communes semble de plus en plus fructueuse. Elle s'est étendue à une multitude de domaines, de l'urbanisme à l'aménagement. Elle vient compenser la disparition des aides techniques dispensées par l'État.

Se pose toutefois aujourd'hui la question de la capacité à financer les projets. L'État a mis en place son agence d'ingénierie, l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), mais on peut avoir des inquiétudes sur la capacité de l'État déconcentré à porter les projets dans les territoires. Un ingénieur ne suffit pas pour porter un projet, il faut des financements. Or les pratiques observées aujourd'hui dans les préfectures conduisent à s'interroger sur le devenir des modalités d'attribution de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) par exemple, ou de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Sans ingénierie financière, le portage de projet est un peu compromis. J'ajoute qu'un certain nombre de conseils départementaux ont leur propre dispositif contractuel d'appui aux communes.

Enfin, se pose la question de la congruence entre les dispositifs de l'État et ceux du département, de la capacité à financer mieux, à financer vite et à faire preuve d'équité à l'échelon local.

M. Arnaud Bazin, président. – Comment a évolué, au cours des dernières années, la capacité des départements à soutenir en termes d'investissements les communes et les communautés de communes ou d'agglomération ?

M. Gilles Pirman. – L'approche est différente selon la nature du territoire. On n'aide pas de la même façon un territoire urbain et un territoire rural. Aujourd'hui, les départements peuvent intervenir auprès des communes dans une logique de développement ou pour le portage technique d'un projet. Cette action des départements est à saluer.

M. Olivier Landel. – Les zones urbaines sont peu concernées par cette problématique, car les villes disposent de leurs propres capacités d'ingénierie. L'exemple de la métropole lyonnaise a révélé au grand jour une péréquation naguère invisible entre la ville et son environnement rural. Quand on a créé la métropole, un mécanisme de compensation financière au bénéfice du département du Rhône a été mis en place, à hauteur de 73 millions d'euros tous les ans. En réalité, ce modèle est celui de toutes les métropoles françaises : de la matière financière et fiscale sert à la péréquation en alimentant les ressources départementales, lesquelles sont utilisées pour accompagner les communes et les EPCI ruraux. Ce système de péréquation invisible existe depuis des années.

L'AdCF a étudié de façon assez fine, il y a quelques années, les relations entre les villes-centre et les départements. On s'est rendu compte que c'était « chacun dans son couloir » et que les départements étaient peu présents en accompagnement, en tout cas en ingénierie, auprès des villes-centres. Lors de la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), nous avons mis à disposition de tous les territoires non pas une ingénierie descendante, provenant de l'État, mais une ingénierie partagée.

Les grandes villes ont des capacités d'ingénierie qui peuvent être utilement mises à disposition de territoires ruraux, péri-urbains, de petites villes et de villes moyennes. De la même manière, il pourrait être intéressant que nous puissions bénéficier d'un certain nombre des compétences particulières des villes moyennes, car il y a des choses que nous ne savons pas faire.

Nous sommes pour une « horizontalisation » des rapports. Le mantra de France urbaine se résume en une phrase : comment passer du projet partagé au contrat qui engage ?

Nous pensons qu'il doit être possible de discuter en commun des projets des uns et des autres – communes, EPCI, départements, régions – afin de favoriser la coopération, que tous les projets sont légitimes dès lors qu'il y a eu une élection démocratique. Beaucoup de progrès restent à faire de ce point de vue. L'ANCT pourrait être l'outil facilitateur de cette nouvelle façon d'opérer.

M. Arnaud Bazin, président. – Est-ce à dire que vous êtes favorable au développement de la contractualisation ?

M. Olivier Landel. – En juillet 2016, nous avons signé ce que nous avons appelé des « pactes État-métropoles ». France urbaine avait souhaité que ces pactes comprennent un volet obligatoire sur l'alliance des territoires.

Avec l'aide de l'ANCT, nous avons depuis lors recensé 174 coopérations interterritoriales entre des métropoles et d'autres territoires – petites villes, communautés de communes, *etc.* Nous devions inaugurer le 18 décembre dernier un site pour présenter ces

coopérations, afin de montrer qu'elles ne sont pas utopiques. Les grèves dans les transports, puis la crise sanitaire nous en ont empêchés, mais le site existe.

La coopération interterritoriale est une réalité. Elle doit être vue par les présidents de conseils départementaux non pas comme une autre façon de « régenter » d'autres territoires, mais comme un outil de coopération. C'est en se mettant autour d'une table et en partageant nos connaissances, nos compétences, nos moyens financiers et nos objectifs que nous pourrons progresser.

M. Laurent Trogrlic. – Les EPCI à fiscalité propre, du fait de leur évolution en termes de périmètres et de compétences, ont développé de l'ingénierie. Ils ont aussi travaillé à l'interterritorialité dans le cadre de pays ou de pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR). Il est bon aujourd'hui que l'ingénierie des départements soit associée au développement de l'ingénierie territoriale portée par ces différentes structures afin de permettre plus de coopération, voire de mutualisation, dans l'intérêt général.

Le principe de coopération horizontale, à l'échelle départementale ou régionale, selon les compétences, mérite de progresser. Nous avons de grands défis à relever. Ainsi, beaucoup de territoires ont intégré la problématique énergétique et écologique. Ces sujets impliquent souvent de dépasser les limites des périmètres territoriaux pour travailler à la bonne échelle.

Mme Frédérique Puissat. – Nous sommes tous très sensibles au décrochage entre les métropoles et les milieux ruraux. De nouvelles majorités sont apparues à la suite des élections municipales et intercommunales, les clivages risquent d'être plus forts dans un certain nombre de départements. Je crains que le département ne se recentre davantage sur la ruralité.

Nous connaissons tous les enjeux de contractualisation. Je ne suis pas sûre que les mécanismes existants embrassent tout le champ des compétences des départements, notamment le champ social. Ne devrait-on pas réinventer un dispositif plus englobant?

M. Olivier Landel. – Nous sommes conscients depuis des années des risques de décrochage entre villes et campagnes. Personne n'y a intérêt.

À titre d'exemple, une grande ville qui « subit » une forte croissance doit construire des routes, des logements, des écoles, des transports, alors que ses ressources sont de plus en plus limitées. C'est pour cela que nous croyons beaucoup à l'alliance des territoires. Accompagner le développement de villes petites ou moyennes, de communes rurales, de pôles de centralité à l'extérieur des grandes agglomérations serait bénéfique pour tout le monde. Cela permettrait de réduire la pendularité par exemple, de favoriser des modes de vie plus satisfaisants. Cela signifie qu'il faut sans doute imaginer des relations différentes entre les départements et les grandes villes et d'autres types de territoires.

Il y a une quinzaine d'années déjà, les communautés urbaines d'alors se sont aperçues que, pour exercer leurs compétences en matière d'économie, d'environnement, d'aménagement urbain, elles avaient absolument besoin de leviers d'actions en matière sociale, pour l'insertion, l'accompagnement des familles, le relogement, *etc.* C'est pourquoi nous avions réfléchi à la possibilité de recevoir en délégation des départements un certain nombre de compétences. L'appel à compétences a été créé dans la loi de 2010, puis reconduit dans la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

de 2014, dite « Maptam ». Les compétences que nous visions sont celles qui ont finalement été transférées, celles qui sont complémentaires de l'action des métropoles.

Peut-être faudrait-il ouvrir une nouvelle phase de dialogue avec les conseils départementaux, autour des délégations de compétences ? Pourquoi ne pourrait-on pas travailler ensemble sur le territoire de la ville, mais également sur le territoire périurbain et la ruralité, plutôt que de le faire chacun de son côté ? Une forme de concurrence subsiste encore aujourd'hui dans de trop nombreux endroits.

M. Didier Marie. – La loi Maptam prévoyait un transfert de compétences des départements vers les métropoles, mais je n'ai pas le sentiment que les métropoles aient manifesté beaucoup d'enthousiasme pour embrasser largement ce socle de compétences transférables. Souhaitent-elles l'élargir encore selon vous ?

Je trouve le concept d'interterritorialité pertinent. Les outils juridiques existants dans le domaine sont-ils suffisants, ou faut-il créer par la loi un cadre spécifique pour stimuler son développement ?

Les départements souhaitent récupérer tout ou partie de la compétence économique. Le bloc communal partage-t-il ce souhait ? Est-il satisfait de sa relation avec les régions en la matière ?

M. Gilles Pirman. – Le concept d'interterritorialité a des avantages ; il a aussi ses limites. En particulier, la répartition des compétences n'est pas complètement réglée, et les moyens d'agir ne sont pas tous au rendez-vous – notamment pour l'action sociale, où les départements sont chefs de file. En fait, le concept d'interterritorialité aurait plus d'intérêt pour le partage de projets que dans celui de services : il faut privilégier la convergence de politiques publiques à la superposition de strates. Dans le champ économique, nous avons besoin des départements, notamment là où il n'y a pas de métropoles. Du point de vue des communes, ceux-ci jouent un rôle d'assembler utile, car la dispersion des compétences entre les intercommunalités et la région n'est facteur ni de dynamisme, ni de réactivité, ni d'égalité entre les territoires, d'autant que les intercommunalités peuvent être de taille, d'ancienneté, d'intégration et de dynamisme très divers, avec des moyens d'action inégaux de surcroît.

Pour agir en faveur du développement économique, entre autres, nous avons besoin d'un renforcement de la contractualisation, car les instances actuelles de dialogue avec la région ne fonctionnent guère, alors même qu'il est indispensable que ces deux niveaux de collectivités territoriales définissent en commun les besoins et les perspectives d'un territoire. Si la collectivité qui a vocation à jouer le rôle d'assembler n'en a plus les moyens et ne peut pas se voir déléguer les compétences nécessaires, le jeu est faussé. À un niveau le projet et la stratégie, à un autre niveau le rôle d'innervation du territoire.

M. Franck Menonville. – Dans la Meuse, c'est la région qui est en pointe dans l'exercice la compétence économique, complétée par certaines intercommunalités urbaines, mais il y a des trous dans la raquette, et les autres intercommunalités, ainsi que le département, pourraient agir davantage pour réduire l'inégalité territoriale. Cela imposerait de repositionner le département, qu'il s'agisse de compétence propre, de délégation, ou de rôle de coordination.

M. Gilles Pirman. – C'est une question de cohérence : porter une politique d'action sociale et d'insertion si l'on ne peut intervenir en matière économique, c'est comme partir à la guerre sur une seule jambe...

M. Olivier Landel. – En fait, on ne peut pas avancer si l'on souhaite que tous les départements aient exactement les mêmes compétences. D'ailleurs, le développement économique n'est pas une compétence : nous mettons plutôt nos différentes compétences à son service. Ainsi, les aides directes octroyées par les régions aux entreprises participent peut-être au développement économique, mais, sans zones d'activité, sans transports, sans haut débit, sans marchés, sans formations, elles ne suffisent pas. Or l'ensemble des compétences qui contribuent au développement économique sont réparties entre les strates territoriales, ce qui aboutit à une certaine inefficacité. Pour en sortir, nous devons définir clairement un chef de file, variable selon les zones concernées, et admettre qu'il puisse ne pas être l'autorité organisatrice. Le chef de file est un stratège, il a l'autorité et la légitimité pour mettre les interlocuteurs autour de la table et passer d'un projet partagé à un contrat qui engage. Pour que le projet s'exprime, il faut une compétence d'ingénierie. Il faut ensuite se mettre d'accord, notamment sur les clefs de financement. Sans accord, chacun mobilise ses propres ressources – au moins, chacun saurait ce que fait l'autre, ce qui favorise en tout état de cause la cohérence des projets menés sur le territoire.

M. Arnaud Bazin, président. – S'il y a une chose dont mes responsabilités à l'Assemblée des départements de France m'ont convaincu, c'est qu'il existe autant de situations différentes que de départements ! Le principe de différenciation apportera une réelle plus-value.

M. Laurent Trogrlic. – Pour favoriser le développement économique, il faut aider à la constitution d'un écosystème, et cela requiert en effet la définition claire d'un chef de file. En Meurthe-et-Moselle, la logique n'est pas la même dans le sud, tiré par la métropole de Nancy, et dans le nord, autour de la métropole de Metz : il serait difficile de définir une politique économique à l'échelle départementale, d'autant que les acteurs sont nombreux et variés. Cela plaide pour une certaine souplesse, qu'apportent notamment les agences de développement économique et d'attractivité, coordonnées à l'échelle de la région.

Mme Cécile Cukierman, rapporteure. – *Quid* du lien entre le bloc communal et la région ? Les collectivités territoriales ne sont pas des poupées gigognes, et l'on observe de plus en plus d'interventions directes des régions auprès des communes et de leurs groupements. La clause de compétence générale permettait différenciation et fluidité, mais, en matière économique et sociale, nous n'y sommes toujours pas...

Je crains que, dans certaines métropoles, la composition de l'exécutif élu au cours des prochains jours ne renforce le poids de la ville-centre au lieu de développer une complémentarité entre les territoires ruraux, périurbains et urbains denses qu'elles comportent. Vous semblez étonné, monsieur Landel, mais au sein de la métropole de Lyon par exemple – où le mode de scrutin est spécifique, je vous l'accorde – les vice-présidences ne reflètent pas la diversité territoriale ! Dès lors, l'action des régions et des départements sera essentielle pour contrebalancer le déséquilibre ainsi créé.

M. Olivier Landel. – Je suis étonné, car j'entends aussi dire l'inverse : à Lille ou à Cherbourg, ce sont les maires des petites villes qui sont en majorité. Le problème est plutôt que les métropoles et communautés urbaines, dont certaines ont soixante ans, pèsent plus, financièrement, que les communes qui les constituent, deux fois plus que le département,

quatre fois plus que la région ! Or leurs conseils ne sont pas élus au suffrage universel direct, le fléchage n'en est qu'un ersatz... Les déséquilibres que vous pointez sont liés au fait que deux principes constitutionnels s'opposent, entre lesquels il faut choisir, sans quoi les déséquilibres que vous pointez se poursuivront : l'égalité devant le suffrage, qui limite à 20 % les écarts de représentation admissibles, et le principe « une voix par maire ». Nous devons définir enfin un système électoral à l'échelle des métropoles.

Oui, il y a encore des progrès à faire au sein des EPCI. En soixante ans, toutefois, les communes associées en regroupements ont appris à coopérer beaucoup mieux entre elles ; reste à ce qu'elles agissent en meilleure harmonie avec les territoires qui les entourent. C'est cela, l'alliance des territoires. En leur sein, il faut des élections. Nos propositions sur le sujet sont injustement perçues comme anti-communales. Pour y parvenir, nous devons commencer par progresser dans le sens de la différenciation.

La taille des régions ne rend pas leur tâche facile. Il faudrait les renforcer en leur donnant des compétences opérationnelles, outre les lycées et les transports ferroviaires, car pour le reste elles disposent essentiellement de compétences de coordination, de conception de schémas ou de plans. Cela en ferait de meilleurs partenaires pour les communes et les métropoles, à condition de bien distinguer chef de file et autorité organisatrice : le premier veille à ce que le territoire soit bien couvert, quand la seconde met en œuvre, agit, construit. Ce système ne fonctionne bien que si la collectivité qui, dans tel domaine, joue le rôle de chef de file assume, dans tel autre, la responsabilité d'autorité organisatrice, afin de comprendre les contraintes liées à l'exercice effectif de compétences.

M. Gilles Pirman. – Un chef, des moyens, une mission, disent les militaires ! L'horizontalité territoriale laisse ouverte la question de savoir qui est chef, ou stratège : qui entraîne le territoire vers un objectif servant l'intérêt général ? À mon avis, c'est l'échelon régional qui est le lieu de la stratégie et de l'analyse, à charge aux autres de se coordonner, par la contractualisation, l'affectation des moyens et les délégations mutuelles de compétences, à condition bien sûr que le citoyen s'y retrouve. Pas de concurrence ! Chacun doit respecter son positionnement : on ne peut pas administrer la République avec des ascenseurs qui fonctionnent mal. Pour autant, il faut privilégier la subsidiarité à la subordination. Alors, le bloc communal reste le socle, et le département est à la fois un lien incontournable avec la région et un lieu de stratégie.

M. Laurent Trogrlic. – Les conférences territoriales de l'action publique ne donnent pas toujours une grande satisfaction. En tout cas, la distinction entre chef de file et autorité organisatrice est opportune. Les compétences doivent être portées au plus près du territoire de vie, et le lien entre la région et le bloc local doit s'appuyer sur une organisation plus proche de la réalité territoriale, et structurée autour des compétences exercées conjointement.

M. Arnaud Bazin, président. – Merci à tous.

La réunion est close à 15 h 15.

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

Vendredi 26 juin 2020

- Présidence de M. Jean-Jacques Lozach, président -

La visioconférence est ouverte à 15 h 15.

Étude annuelle du Conseil d'État de 2019 : « Le sport : quelle politique publique ? » - Audition de Mme Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État, et de M. Frédéric Pacoud, rapporteur général adjoint de la section du rapport et des études

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Je vous remercie pour votre présence. Nous allons être très attentifs à votre discours. Je remercie d'ailleurs le Conseil d'État pour avoir choisi la thématique du sport pour une série de conférences données entre 2018 et 2019 qui a débouché sur le rapport « Vingt-et-une propositions pour une politique publique du sport en France ». Parmi ces propositions, certaines concernent la gouvernance du sport en général, le modèle sportif français que nous réinterrogeons actuellement, et en particulier le thème central de nos travaux qui est l'organisation et le fonctionnement des fédérations.

Mme Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État. – Je vous remercie monsieur le président. Je vous propose une présentation brève et générale de notre approche et spécifiquement des points concernant les fédérations. Ensuite M. Pacoud et moi-même nous soumettrons à vos questions.

Dans le cadre de notre étude, nous nous sommes interrogés sur la gouvernance et les grands acteurs du sport en France. Nous avons regardé ce qu'il en est du mouvement sportif et des fédérations. Nous avons décrit, tout d'abord, les différents statuts des fédérations, qu'elles soient agréées ou délégataires, pour en préciser les subtilités juridiques et les compétences juridictionnelles qui en découlent.

Nous avons surtout insisté sur trois défis auxquelles les fédérations nous semblent confrontées aujourd'hui et qui, bien sûr, ont orienté nos propositions. Premièrement, les fédérations sportives doivent aujourd'hui faire face à la concurrence de pratiques sportives individuelles d'une part, et d'offres commerciales présentées par des acteurs indépendants d'autre part. En effet, seulement un pratiquant sur quatre est licencié. Ainsi, les trois quarts des Français pratiquant le sport ne relèvent pas des fédérations. Concernant les offres commerciales assurées par d'autres acteurs, nous en avions eu une parfaite présentation lors de la conférence du président de la fédération française de canoë-kayak, qui nous avait interpellés sur cette problématique.

Le deuxième défi s'exprime en un besoin de compétences en matière de gestion et de développement des fédérations et des clubs qui concernent des aspects administratifs et de gestion mais aussi économiques et financiers. Nous avons constaté, pour nous en féliciter, le rôle crucial des bénévoles en activité au sein des clubs et fédérations, qui s'accompagne parfois d'un enjeu encore plus accru de développement des compétences en matière de gestion administrative ou financière. Et cela, dans la perspective des Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

Enfin, le troisième défi concerne les exigences de démocratie, de transparence, de déontologie et d'éthique, et j'ajouterais, de féminisation car rares sont les femmes présidentes de fédérations sportives. Nous avons abordé ce problème de démocratie sous l'angle des modalités d'élection des dirigeants, sous l'angle également du nombre de mandats sans limite aujourd'hui, sous celui du respect des exigences d'éthique et de déontologie, renforcées aujourd'hui par les risques de corruption et d'autres pratiques en dérive.

À partir de ces constats, nous avons formulé des propositions exposées dans ce rapport. Je soulignerai les propositions 6 à 9, centrées sur des réponses apportées à ces défis, ainsi que celle portant le numéro 12 concernant l'exigence d'honorabilité des éducateurs bénévoles. Enfin, et plus généralement, nous avons souhaité évoquer un renouvellement des liens entre le ministère des sports et les fédérations pour responsabiliser davantage ces dernières, ainsi qu'un contrôle de certains aspects économiques et financiers par le ministère.

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Rentrons dans le détail de ces propositions. Lorsque vous évoquez la nécessaire démocratisation des procédures et modes électoraux, quelles sont vos préconisations ?

Mme Martine de Boisdeffre. – D'abord, nous considérons que les élections devraient être directes permettant ainsi à tous les clubs de voter. Par ailleurs, nous recommandons l'introduction d'une limitation du nombre de mandats.

M. Frédéric Pacoud, rapporteur général adjoint de la section du rapport et des études du Conseil d'État. – L'élection directe par les clubs des dirigeants de fédération et la limitation des mandats dans le temps sont des questions récurrentes en matière de gouvernance des fédérations sportives.

Notre idée principale est que la fédération doit être la plus représentative possible des membres qui la composent. D'après le diagnostic dont nous disposons, les présidents sont majoritairement élus par l'assemblée générale, sur proposition du comité directeur, sachant qu'environ la moitié des assemblées générales est composée de représentants de clubs élus aux niveaux départemental et régional. Il s'agit donc bien d'une représentation indirecte. Toutefois, on remarque que plusieurs fédérations ont déjà recours au mode d'élection directe. Parmi elles, certaines ont des effectifs importants, telles que la Fédération française d'équitation (FFE), la Fédération française de volley (FFV) ou encore la Fédération française de rugby (FFR). Ce point est notable car souvent les fédérations évoquent les coûts et la lourdeur de l'organisation des élections directes comme un frein. Je citerai l'exemple de la fédération française de rugby qui a organisé une élection directe, en 2016, pour renouveler ses instances dirigeantes : près de 1 900 clubs ont été appelés à voter, avec un nombre de voix proportionnel, pour chaque club, au nombre de licenciés.

Cette aspiration à une meilleure représentativité nous paraît cruciale, surtout dans ce contexte où la consommation du sport évolue vers un sport bien-être, avec des licenciés qui se détachent de la vie de la fédération, et des sportifs qui s'éloignent des clubs. Il nous semble nécessaire de renforcer les liens entre les licenciés, les clubs et les fédérations afin que celles-ci aient plus conscience de la demande et de son évolution. Pour nous, cette aspiration entraîne d'autres préoccupations éthiques et déontologiques, notamment. Il nous semble indispensable, pour renforcer la démocratie, d'envisager de nouveaux types de structures et de s'affranchir de modes d'élection restreints. C'est la raison pour laquelle nous avons retenu la proposition d'avancer vers l'élection directe. Est-ce adapté à l'ensemble des fédérations eu

égard au nombre de clubs affiliés ? Il convient d'être pragmatique et la marche vers une meilleure représentativité peut se faire avec des aménagements ou des étapes transitoires.

Mme Martine de Boisdeffre. – Il nous paraît très important d'insister sur le fait que d'importantes fédérations ont organisé spontanément des élections directes, ce qui prouve que cette solution est praticable.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Je cite, à titre d'exemple, le manque cruel de démocratie au niveau du football français où seulement 216 votants sur environ 15 000 clubs se sont exprimés pour élire leur président. Ce n'est pas acceptable, ni accepté sur le terrain. Selon vous, est-il nécessaire de prévoir plusieurs types d'électorat, parmi les clubs, les ligues, les districts, ou bien tous les clubs doivent-ils prendre part à l'élection ?

Mme Martine de Boisdeffre. – Nous proposons que tous les clubs participent au vote, pour que chacun se connaisse et que les préoccupations de terrain puissent remonter. Les clubs locaux sont ceux qui développent la pratique du sport, ceux qui assurent le maillage du tissu social, ceux qui repèrent et font émerger les grands joueurs de demain. Ils doivent pouvoir agir et être entendus. Toutefois, nous sommes ouverts à des solutions intermédiaires.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Je soutiens vos propos.

M. Frédéric Pacoud. – J'ajouterais qu'en termes de modalités, il est possible d'envisager des votes électroniques ou des procurations, pour alléger les dispositifs.

Mme Martine de Boisdeffre. – Notre étude prône que le sport doit être l'affaire de tous. Certes, il est l'affaire des sportifs de haut niveau, mais pour jouer son rôle en matière d'éducation, de santé, de cohésion sociale, il doit concerner tout le monde. Ainsi, associer au maximum les personnes de terrain à l'élection des dirigeants nous semble tout à fait naturel.

M. Michel Savin. – Sur cette question de l'élection directe des présidents de fédération, préconisez-vous de mettre en place des règles d'élection, avec un calendrier et des plafonds de financement ? Ces mesures éviteraient de privilégier le président sortant et permettraient aux candidats de mener de vraies campagnes sur le terrain, à l'écoute des clubs.

Mme Martine de Boisdeffre. – Nous n'avons pas réfléchi précisément à ce point. Toutefois, vous avez raison : s'il est important d'assurer l'égalité des électeurs, l'égalité des candidats ne doit pas être laissée de côté.

M. Frédéric Pacoud. – Nous n'avons pas étudié ce point en effet. Et je vous rejoins, il conviendra de travailler aux différentes modalités et règles à respecter et de proposer un dispositif sécurisé afin d'éviter tout risque de contentieux, ou encore un désordre électoral qui ternirait l'image du mouvement sportif.

L'État dispose d'un certain nombre d'outils. Il a une logique partenariale avec les fédérations. Il passe des conventions. Certaines fédérations ont une délégation de service public. L'État doit s'appuyer sur ces outils pour faire émerger une logique de certification. Le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) pourrait s'emparer de ces sujets pour parvenir, en accord avec le mouvement sportif, à l'adoption de règles claires.

Mme Martine de Boisdeffre. – Cela recoupe notre proposition en matière d'éthique et de déontologie, par laquelle nous suggérons que le CNOSF investisse ce domaine. Vous évoquez l'égalité des candidats. Nous soulignons par ailleurs la sincérité du

scrutin, qui ne doit pas être altérée : faire élire les instances dirigeantes par tous les clubs peut faciliter cette sincérité du scrutin en limitant les moyens de l'altérer.

Mme Marie Mercier. – J'ai beaucoup apprécié vos propos concernant le rôle des bénévoles dans les clubs sportifs en général, et le rôle des femmes en particulier, et globalement de ce mouvement sportif qui anime nos communes. On parle toujours de lien social. Or, les clubs sportifs ont un rôle essentiel dans l'animation des villes et dans la prévention de la santé.

Mme Martine de Boisdeffre. – Je voudrais indiquer qu'une de nos propositions tend à développer la formation au sein des clubs, de façon à accompagner les bénévoles qui souhaiteraient s'investir dans la gestion. Des outils existent, tels que le Compte personnel de formation (CPF). Nous le rappelons dans notre étude.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Au niveau des finances, la Cour des comptes a soulevé un débat concernant les fédérations pour lesquelles le financement public est inférieur à 50 % : les prérogatives de l'État envers les fédérations sportives doivent-elles fonder leur soumission au code des marchés publics ? Qu'en pensez-vous ? Par ailleurs, quelles sont vos recommandations pour rendre plus transparentes les rémunérations des dirigeants de fédérations sportives ? Le montant des indemnités des dirigeants nous a été donné globalement. Nous n'en connaissons pas le détail. Selon vous, les rémunérations doivent-elles être soumises à une obligation de publication plus importante ?

Mme Martine de Boisdeffre. – Nous allons vous apporter une réponse prudente motivée par trois points. Tout d'abord, cette question n'a pas été traitée dans l'étude, notre réponse sera donc personnelle. Ensuite, aucune jurisprudence du Conseil d'État n'existe, ce dernier n'ayant pas tranché la question de la soumission des fédérations au code des marchés publics. Or, en matière de commande publique, le Conseil d'État se livre généralement à une appréciation au cas par cas. Enfin, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union Européenne est particulièrement subtile.

Sur la question de la transparence des rémunérations des dirigeants de fédérations, je n'engage que moi. Je pense qu'il existe une très grande diversité en matière de rémunérations. Je souligne que certains dirigeants de fédérations ne sont pas rémunérés. J'estime qu'il convient d'être très prudent sur ce point.

M. Frédéric Pacoud. – Concernant le point de la rémunération, je n'engage que ma propre personne, l'Assemblée générale du Conseil d'État ne s'étant pas prononcée sur ce sujet. Je relève qu'une enquête du CNOSF avait montré, il y a quelques années, que la moitié des fédérations avaient prévu la possibilité de rémunérer un ou plusieurs de leurs dirigeants, comme le leur permettaient les textes. Dans les faits, un tiers des fédérations avait réellement mis en œuvre un dispositif de rémunération. La situation est donc extrêmement variable, les moyens et organisations des fédérations sont très inégaux et disparates.

Sur ce point de la publication des rémunérations les plus importantes, j'évoquerai la loi de transformation de la fonction publique de 2019 qui prévoit la publication de la somme des dix rémunérations les plus élevées de chacune des entités concernées, collectivités et administrations, afin de préserver l'anonymat. La jurisprudence du Conseil constitutionnel a rappelé, à l'occasion des lois relatives à la transparence de la vie publique en 2013, les limites à la publication de certains éléments liés aux déclarations d'intérêts et d'activités, qui ne doit pas porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée.

Qu'en est-il des dirigeants de fédération qui exercent des fonctions électives et non des fonctions publiques administratives ? Cette question mérite un examen en soi. De façon générale, nous étions surtout attachés à la prise en charge, par le mouvement sportif lui-même, de cette question de gouvernance éthique et de déontologie, que nous devons encourager. Rappelons qu'une loi de 2017 a prévu que toutes les fédérations délégataires se dotent d'un comité d'éthique et de déontologie. Or, selon le rapport sur la nouvelle gouvernance du sport rédigé en 2018 par Patrick Bayeux et Laurence Lefèvre, seulement un cinquième des fédérations avait mis en place un tel comité à cette date. Ainsi, il y a certes la question des rémunérations, mais aussi bien d'autres questions que les fédérations doivent prendre en compte pour améliorer leur gouvernance.

Pour répondre à votre question plus technique de la soumission des fédérations au code des marchés publics, je me permets de rentrer dans une mécanique juridique. Nous touchons le sujet du pouvoir adjudicateur qui relève du droit européen. L'article L 1211-1 du code de la commande publique stipule en effet que si un organisme reçoit moins de 50 % de son financement de la part de l'État ou des collectivités territoriales et si ses membres ne sont pas nommés pour plus de la moitié d'entre eux par un pouvoir adjudicateur comme l'État, il reste deux conditions à remplir pour que cet organisme puisse être considéré comme un pouvoir adjudicateur. La première condition concerne son objet, qui doit satisfaire spécifiquement les besoins de l'intérêt général et donc avoir un caractère autre qu'industriel ou commercial. Il s'agit d'une condition difficile à cerner, qui a fait l'objet de nombreuses jurisprudences et qui renvoie à la diversité de situation des fédérations, qui sont d'abord des personnes morales de droit privé, relevant de la loi de 1901.

Le deuxième critère est celui du contrôle de gestion. Pour que les fédérations soient reconnues comme des pouvoirs adjudicateurs, il conviendrait que leur gestion soit soumise à un contrôle par le pouvoir adjudicateur principal, en l'espèce par l'État. En découle la question de la tutelle et du degré de dépendance entre le pouvoir adjudicateur et l'organisme. Et cette notion est, là encore, difficile à apprécier dans la mesure où nous tombons dans ce que nous appelons « les faux-semblants de la tutelle de l'État ». Le code du sport affirme que l'État exerce la tutelle des fédérations sportives, mais il rappelle aussi l'indépendance des fédérations sportives, personnes morales de droit privé. Néanmoins, on trouve des éléments d'un contrôle de gestion à l'annexe 1-5 de l'article R 131-3 du code qui cite les dispositions obligatoires devant figurer dans les statuts des fédérations. On retrouve la nécessité d'envoyer chaque année au ministère des sports des rapports financiers de gestion. Par ailleurs, la loi affirme la possibilité pour l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, de contrôler les fédérations agréées. Ainsi, il existe des éléments de contrôle de gestion. Pour autant faut-il asséner que toutes les fédérations devraient être regardées comme des pouvoirs adjudicateurs ? La question est compliquée. D'ailleurs, la Cour de justice de l'Union européenne considère que le contrôle *a posteriori* ne suffit pas nécessairement. Il faut d'autres conditions, comme un réel examen de gestion de la part du pouvoir adjudicateur principal, et le pouvoir d'influencer les décisions de l'organisme considéré.

Ainsi, comme le précisait Mme la présidente, on ne peut formuler de conclusion générale sur cette question ; la qualification de pouvoir adjudicateur résulte nécessairement d'une analyse au cas par cas.

Mme Martine de Boisdeffre. – J'ajoute deux points. Sur l'aspect rémunération, nous sommes dans une logique de responsabilisation des fédérations sportives, à l'initiative du mouvement sportif, du CNOSF. Cette logique nous semble plus efficace que celle reposant sur la contrainte. Le deuxième point à cet égard est qu'il existe, comme vous le savez, une

obligation pour les présidents de fédérations de transmettre une déclaration d'intérêts, une déclaration patrimoniale, auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. De ce fait, des éléments existent effectivement.

Par ailleurs, concernant le pouvoir adjudicateur, vous voyez que le sujet est très subtil et complexe. Vous comprendrez que nous ne pouvons y répondre de façon ferme. Comme l'a suggéré Frédéric Pacoud, nous pourrons vous envoyer des textes de référence.

Je souhaite alors évoquer la première question qui nous a été adressée, celle de la nécessité de demander aux fédérations de formaliser un règlement financier. Je tiens à rappeler à cet égard, comme mentionné à la page 145 de notre étude, que le point 5-3 de l'annexe 1-5 de l'article R 131-3 concernant les aspects de surveillance, indique la possible communication, sur réquisition du ministère, à tout fonctionnaire des documents administratifs, des pièces de comptabilité dont le règlement financier. Par ailleurs, est prévue l'obligation d'envoyer tous les ans au ministère le rapport de gestion. Ce rapport financier est donc d'ores et déjà prévu pour les fédérations agréées. Il me paraît important de souligner l'existence de cette disposition. Peut-être faudrait-il qu'elle soit plus utilisée dans le cadre du contrôle que peut exercer le ministère, à travers la direction des sports et l'inspection générale.

M. Jean-Jacques Lozach, président. – J'ajoute une question dans la continuité de ce sujet des politiques publiques. Avez-vous le sentiment que l'État devrait être plus exigeant, voire intrusif dans le contrôle du fonctionnement interne des fédérations ? Vous avez évoqué la dimension éthique et déontologique, or nombreux sont les présidents de fédérations qui témoignent que ces critères servant de référence à ce qui relie les fédérations à l'État, c'est-à-dire les conventions d'objectifs, ne concernent que l'évolution du nombre de licenciés ou les résultats. Ne faut-il pas aller plus loin, en diversifiant ces paramètres et en intégrant des critères de déontologie ? Le dernier point que je souhaite vous soumettre concerne ce cadre nouveau apporté par la création de l'Agence nationale du sport (ANS). Dans ce contexte, pensez-vous que certaines missions ou fonctions assumées jusque-là par les fédérations pourraient être supprimées ? D'autres pourraient-elles être renforcées ? Ou encore créées ? Je pense là notamment à une fonction de recherche de financement ou de mécénat d'entreprise. Selon votre étude, des évolutions méritent-elles d'être abordées ?

Mme Martine de Boisdeffre. – Pour répondre au premier point, c'est en effet un des axes que nous proposons. Nous considérons que les conventions liant l'agence et les fédérations doivent introduire des critères liés à la déontologie, à la gouvernance, à l'éthique, en plus des critères quantitatifs.

Par ailleurs, il nous semble primordial, si l'on souhaite responsabiliser les fédérations, de pouvoir vérifier que cette responsabilisation soit bien prise en compte et bien prise en main par les fédérations. Aujourd'hui, l'État, à travers le ministre des sports, doit être plus attentif au respect de ces obligations, mais en aucun cas intrusif. Nous l'avons écrit, cet aspect déontologique et éthique doit être une part entière de l'héritage des Jeux olympiques et paralympiques de Paris en 2024. Les fédérations doivent prendre cela en main sur la base d'éléments qui seront élaborés sur des orientations claires et communément partagées par le mouvement sportif. En contrepartie, l'État doit vérifier que ces directives sont bien appliquées et que la gestion et la gouvernance sont en conformité avec ces grandes orientations. Notre étude va complètement dans ce sens. Je suis donc tout à fait d'accord.

M. Frédéric Pacoud. – Je me permets de revenir sur le premier point. Vous avez évoqué, monsieur le président, ce contexte nouveau de la création de l'ANS qui rejaillit sur

les deux questions. Il en résulte que l'agence donne aux fédérations agréées les fonds qui doivent ensuite être redistribués aux clubs, en application du projet sportif fédéral. Les fédérations se retrouvent dotées d'une mission de redistribution de l'argent public, pour un total de 40 millions d'euros. Il paraît donc essentiel que cette responsabilisation soit vraiment affirmée, soutenue, portée par l'État dans sa mission de tutelle même si celle-ci n'est pas précisée dans les textes. Nous pensons qu'il est possible d'envisager une forme de conditionnalité des conventions de performance passées par l'agence avec les fédérations. En Angleterre, un code de gouvernance du sport a été édité, que les fédérations doivent respecter pour bénéficier des subventions de l'agence UK Sport. Nous pensons à ce type de dispositif par lequel on redonnerait du sens aux outils partenariaux de l'État. Concernant les paramètres et critères, il nous semble indispensable de les diversifier et de donner un sens à ces relations contractuelles que le mouvement sportif appelle de ses vœux dans cette logique d'autonomisation.

Concernant le second point, celui des sources de financement, cette même logique s'applique. Elle renvoie à la question cruciale de la solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur, et à la question de l'argent dans le sport. On a pu constater, depuis trois mois, une grande fragilité du système, puisque les ressources s'appuient en grande partie sur des droits de rediffusion, sur du sponsoring... Nous en venons donc à d'autres propositions structurelles qui consistent à armer les fédérations et les clubs en matière de formation. Par ce biais, les fédérations et les clubs pourraient acquérir la capacité de développer des fonctions commerciales, et ainsi ne pas laisser des opérateurs indépendants moins soucieux des questions de service public occuper le terrain. Je souligne l'exemple de la fédération française de canoë-kayak, qui a développé une offre de services, pour ses clubs ainsi que pour les collectivités, d'ingénierie pour la mise en place de structures de pratiques sportives. Cet exemple renvoie à la question de la mutualisation des moyens. La France compte un grand nombre de fédérations sportives et eu égard à la liberté d'association nous ne proposons pas d'en limiter le nombre. Nous suggérons donc de tendre vers une mutualisation des moyens, notamment au sein des petites fédérations, pour partager l'ingénierie, la gestion. Par ailleurs, la direction des sports pourrait développer ses missions d'évaluation et d'orientation stratégique en soutien aux fédérations qui doivent s'inscrire dans un milieu concurrentiel.

Mme Martine de Boisdeffre. – Nous évoquons notamment l'intérêt du statut de société coopérative d'intérêt collectif qui a, notamment, été très étudié dans un avis du Conseil économique, social et environnemental du 9 juillet 2019 et dont Bernard Amsalem était rapporteur. Ce statut pourrait être utile aux fédérations car il leur permet d'impliquer les différents acteurs et de développer des activités marchandes.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Nous auditionnons beaucoup de monde depuis que cette mission nous a été confiée. Je tenais à vous dire que, de mon point de vue, votre audition est la plus claire sur ce sujet. Elle est extrêmement sérieuse. Deux points me frappent tout particulièrement. D'abord votre extrême prudence. Aucune de vos propositions et remarques ne tombe sous le coup d'une vindicte populaire. Certaines fédérations puissantes sont en ce moment stigmatisées, caricaturées, sans toujours mettre en avant ce qu'elles apportent aux clubs et au sport amateur. À l'inverse, vos propos sont modérés et sérieux, je m'en réjouis. Vous avez évoqué un sujet éminemment important : chaque fédération est unique et il est impossible de les comparer. Ainsi, la question du statut est une notion primordiale. Par ailleurs, la question de l'argent public, aux yeux d'un élu local ou d'un conseiller d'État, est aussi très importante. Mais je tiens à la relativiser eu égard à la participation minime de l'État dans le sport. Les fédérations sont indépendantes. Être intrusif

me paraîtrait très risqué car l'État n'a pas les moyens de l'être, ou alors il devrait intervenir à la hauteur de son niveau d'exigence.

Il est impossible de défendre une cause générale pour toutes les fédérations, car elles sont très différentes les unes des autres.

Mme Martine de Boisdeffre. – Je me permets de réagir à vos propos. Comme je l'ai souligné, l'État doit être attentif mais surtout pas intrusif. Il doit l'être dans un certain nombre de domaines comme la déontologie, la prévention de la corruption ou de certains phénomènes dont malheureusement le sport est victime. Le sport est une vitrine à la fois de ce qu'on peut faire de mieux dans une société et des aspects plus pathologiques de celle-ci. L'État a pour mission de vérifier le respect des orientations et des règles mises en place en matière de gouvernance, au service du bien commun et de l'intérêt général.

Je tiens à le souligner, vous l'avez dit, les fédérations sont très dissemblables. Des rapprochements sont possibles, tout comme une mutualisation de moyens pour faire face à telle ou telle responsabilité.

Enfin, comme nous l'avions mentionné dans l'avis consultatif que nous avions rendu au sujet de la création de l'ANS, celle-ci doit avoir pour objet de décliner une politique nationale du sport avec tous les acteurs, dont les collectivités territoriales, principal financeur du sport, et les acteurs économiques. Cela nous a paru un objectif souhaitable, de grande valeur. Nous avons insisté sur ce point dans notre avis sur le projet, au niveau de l'étude car nous ne réussirons à faire que le sport devienne l'affaire de tous que si les acteurs à tous les niveaux territoriaux débattent ensemble, construisent ensemble une politique en matière d'équipement, d'accès au sport, d'accompagnement de ces pratiques individuelles, pour jouer son rôle de curation, de prévention en matière de santé.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Vous avez été précise, prudente, claire. Je salue votre travail remarquable qui, pour nous, est très intéressant. Je vous remercie beaucoup de toutes ces précisions très utiles. J'ai bien noté la volonté d'une vraie démocratie et d'un vote.

Mme Martine de Boisdeffre. – Merci, nous sommes très touchés par vos paroles, et nous vous souhaitons une bonne continuation de vos travaux.

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Merci pour votre intervention.

La réunion est close à 16 heures 20.

Lundi 6 juillet 2020

- Présidence de M. Jean-Jacques Lozach, président -

La téléconférence est ouverte à 14 h 15.

Audition conjointe de représentants de la Fédération française de football, de la Fédération française de tennis et de la Fédération française de rugby

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Mes chers collègues, nous auditionnons aujourd'hui les représentants de trois des fédérations sportives les plus importantes : M. Bernard Giudicelli, président de la Fédération française de tennis (FFT), M. Kenny

Jean-Marie, directeur de cabinet du président de la Fédération française de football (FFF), accompagné de M. Pierre Samsonoff, directeur général de la Ligue de football amateur (LFA) et M. Christian Dullin, secrétaire général de la Fédération française de rugby (FFR).

Cette mission d'information a été créée à l'initiative de notre rapporteur, M. Alain Fouché et nous nous y sommes associés. Le contexte est particulier : la pandémie pourrait modifier le fonctionnement futur du mouvement sportif, les jeux Olympiques de 2024 approchent et nous attendons un remaniement gouvernemental dans quelques heures.

Un des éléments de notre héritage olympique est la gouvernance. Dans l'attente de la future loi sur le sport, qui interviendra probablement en 2021, nous entendons procéder à un état des lieux des fédérations aujourd'hui pour en tirer des préconisations pour l'avenir. À cette fin, nous avons choisi le format de la table ronde, nous en avons d'ailleurs déjà organisé une autre avec de plus petites fédérations. Je vous propose de procéder à un premier tour de table durant lequel vous nous parlerez de ce qui, selon vous, devrait être amélioré, alors que nous sommes à quelques semaines d'élections fédérales, dans la perspective desquelles vos programmes respectifs prévoient peut-être des réformes en matière de gouvernance. À vos yeux, qu'est-ce qui marche bien, qu'est-ce qui ne marche pas ? Quelles évolutions pourraient améliorer le rayonnement des fédérations sportives et améliorer leur démocratie interne ?

M. Christian Dullin, secrétaire général de la Fédération française de rugby. – Vos questions sont au cœur de notre actualité : nous avons organisé ce week-end notre première assemblée générale numérique. Un des objectifs de notre mandat était la démocratisation et nous avons mis en œuvre le vote direct des présidents de clubs aux élections fédérales, régionales et départementales. Nous augmentons ainsi le nombre de votants : durant la dernière assemblée générale ordinaire, 71 % des présidents de club ont voté en direct, avec leurs smartphones – une participation record. Nous en sommes fiers, même si ce n'est pas toujours simple, car il faut utiliser les moyens techniques d'une société reconnue pour cela. Notre assemblée numérique a ainsi pu se dérouler avec cinq intervenants présents au Centre national du rugby (CNR) et neuf cents participants en visioconférence sur leur smartphone, avec une bonne qualité technique, qui ont pu voter.

En outre, dès notre arrivée, nous nous étions engagés à nous mettre en phase avec la loi NOTRe. Au 31 juillet 2017, toutes les ligues étaient conformes et, durant les deux dernières années, nous avons mis en place leurs plans d'orientation stratégique et nous avons terminé celui des départements.

S'agissant de notre relation avec l'État, nous avions demandé à être une fédération test pour distribuer la part territoriale de la subvention de l'Agence nationale du sport (ANS). À la lumière de cette expérience, il nous semble que l'on ne peut pas demander aux fédérations de distribuer cette part territoriale, qui est associée à des plans d'orientation stratégique, sans leur permettre de distribuer la part relative à l'emploi. Le bilan de cette distribution que nous avons dressé avec l'ANS indique que la part territoriale a été distribuée de la même façon qu'auparavant, mais en privilégiant des cibles qui menaient effectivement des actions plutôt que des cibles qui remplissaient des dossiers. Cette réussite indique qu'il faut faire confiance aux fédérations pour distribuer la part emploi. Le sport a tout à y gagner, même si nous souhaitons une augmentation de l'enveloppe, laquelle apparaît, certes, comme peu évidente dans le contexte actuel. À somme constante, nous avons donc mieux réparti les fonds que ce n'était le cas précédemment. Notre relation avec l'ANS est plutôt bonne, de même que notre relation avec le Comité national olympique et sportif français (CNOSF), qui est une instance importante pour les fédérations dans leur relation avec l'État.

Enfin, à nos yeux, l'évolution envisagée dans la loi à venir concernant les prérogatives éventuelles des ligues professionnelles est une source d'inquiétude. Nous tirons le signal d'alarme à ce sujet depuis longtemps : notre système fonctionne bien, avec des fédérations qui assument leurs responsabilités, sous la tutelle de l'État, il serait dangereux de confier certaines de leurs délégations aux ligues professionnelles. Celles-ci doivent exister, mais, ainsi que la crise l'a montré, leurs objectifs ne sont pas les mêmes que les nôtres. Les fédérations font vivre le sport, les ligues professionnelles sont une vitrine, elles organisent des rencontres de haut niveau, mais le développement du sport à la base ne fait pas partie de leurs objectifs ; il serait donc dangereux de leur confier, par exemple, l'arbitrage et le médical. Le garant des valeurs d'un sport, c'est la fédération, pas la ligue professionnelle. Vous êtes législateurs, soyez attentifs à ce qu'une telle décision pourrait emporter pour la suite.

M. Kenny Jean-Marie, directeur de cabinet du président de la Fédération française de football. – Il est intéressant de parler maintenant de la gouvernance de la FFF, dix ans après la crise de Knysna, qui a failli mettre par terre l'organisation du football français et qui a conduit à la réformer en profondeur, nous permettant de revenir sur le devant de la scène et de nous remettre en marche, jusqu'à la victoire à la coupe du monde il y a deux ans. La gouvernance actuelle résulte de cette crise, elle a été mise en œuvre sous le regard insistant du Gouvernement de l'époque. En dix ans, nous avons beaucoup travaillé, nous avons tissé une relation apaisée avec la partie amateur et les relations entre la fédération et la ligue sont normalisées.

Les instances dirigeantes sont aujourd'hui plus resserrées. Auparavant, un Conseil fédéral pléthorique rassemblait l'ensemble des familles du football, mais il n'était pas opérationnel et les équilibres internes étaient difficiles à trouver. Aujourd'hui, le Conseil fédéral est élu au scrutin de liste majoritaire et un Comité exécutif resserré comprend quatorze membres autour d'un président qui tranche. Au-delà, la Haute autorité du football agit comme un conseil de surveillance et rassemble les familles du football, garantissant que les décisions prises le sont dans l'intérêt de notre sport. En parallèle, la Ligue de football amateur est dirigée par des élus qui assurent au quotidien la relation entre la fédération et les territoires, jusqu'au club.

Cette gouvernance a donné satisfaction. Électoralement, il s'agit d'un objet hybride : l'assemblée fédérale comprend 220 votants, soit l'ensemble des clubs professionnels et des clubs amateurs, ces derniers étant représentés par un système de délégations par ligue, avec un représentant par tranches de 50 000 licenciés. La crise de la Covid nous a conduits à accélérer notre modernisation, notamment par la dématérialisation de certaines réunions. Nous avions mis en place les outils pour cela, mais il fallait faire le saut et la crise nous y a contraints. C'est aujourd'hui un élément de satisfaction.

Ensuite, il existe un fonds d'aide au football amateur (FAFA), un dispositif unique dans le monde fédéral.

S'agissant des modalités de financement de l'ANS, la même question se pose qu'à l'époque du Centre national pour le développement du sport (CNDS) : à nos yeux, il est fondamental que la taxe Buffet serve à ce pour quoi elle a été conçue, c'est-à-dire à financer le développement du sport. Il nous semble donc incohérent qu'elle soit écrétée. Comme la FFR, nous avons expérimenté avec l'ANS le dispositif de gestion de la part territoriale des fonds, avec satisfaction, alors même que nous étions initialement dubitatifs. En revanche, nous ne sommes pas demandeurs de la gestion de la part emploi, qui est différente techniquement. Nous avons besoin de temps pour nous y préparer. Il nous semble que la taxe

Buffet est le dispositif le plus efficace pour donner de la cohérence à l'ANS et assurer la contribution du monde sportif à son propre financement.

Enfin, nous avons tenu notre assemblée générale il y a dix jours, sous une forme dématérialisée, mais nous restons encore prudents quant à l'idée d'une élection par les clubs.

M. Pierre Samsonoff, directeur général de la Ligue de football amateur. – En matière de gouvernance du football amateur, tout part du terrain. Notre maillage territorial s'appuie sur les districts, au niveau des départements, et sur les ligues régionales, qui sont maintenant calées sur les circonscriptions administratives et politiques issues de la loi NOTRe. Notre système fonctionne donc avec deux échelons, les clubs votant pour élire la liste qui dirigera le district ou la ligue. Contrairement à la situation qui prévalait auparavant, les électeurs sont confrontés à un vrai choix entre des programmes différents, avec de véritables possibilités de débats, ce qui renforce la démocratie interne. Les grands électeurs issus de ces scrutins élisent le Conseil fédéral et votent ensuite pour désigner le bureau exécutif de la LFA, qui est dédiée à la gestion foot amateur et intégrée à la FFF. La LFA n'a pas de personnalité juridique, mais c'est la seule structure fédérale gérée par des élus issus d'une élection distincte de l'élection fédérale. Ce fonctionnement nous garantit d'être en permanence en contact avec les représentants des ligues et des districts, afin que nous restions en phase avec leurs attentes. Les clubs, dont le maillage territorial est dense, entretiennent ainsi une relation de proximité avec leurs instances, la fédération ne pouvant gérer seule plus de 14 000 clubs. Ce système décentralisé permet donc d'alimenter la relation de proximité avec les clubs.

Cette démocratie est réelle, mais nous avons identifié des pistes d'amélioration sur trois sujets. Le premier est la mixité des instances. Nous avons bien travaillé sur la féminisation, mais c'est encore très loin d'être suffisant. Nos réflexions sur l'avenir doivent intégrer cette question et nos dirigeants doivent ressembler davantage aux pratiquants. L'arme la plus efficace pour cela est la formation des dirigeants, que nous lançons, en y consacrant les moyens nécessaires avec pour objectif que les présidents de clubs puissent s'engager ensuite dans les instances locales et nationales.

Le deuxième sujet est la clarification des compétences entre nos différents échelons. Notre maillage est dense, mais, en France, on a tendance à créer des redondances de compétences entre les échelons ; il est nécessaire de mutualiser les ressources entre les instances, nous l'avons fait en ce qui concerne la politique technique de la fédération, moins en ce qui concerne la dimension administrative.

Enfin, troisième sujet, nous devons nous pencher sur les liens entre la gouvernance des amateurs et des professionnels. En effet, certaines compétences doivent rester proprement fédérales : on a vu à l'occasion de la crise de la Covid que, en matière de gestion des compétitions, par exemple, il était problématique de laisser une instance dans laquelle la part des présidents est très importante décider seule de ce qui devait advenir. Il faut donc distinguer entre le domaine régional et la compétence des ligues professionnelles. Nos relations sont harmonieuses avec la Ligue de football professionnel, mais nous devrons, à l'avenir, régler cette question.

M. Bernard Giudicelli, président de la Fédération française de tennis. – Je voudrais d'abord évoquer la place de la FFT dans la gouvernance mondiale, laquelle, dans notre discipline, n'est pas unifiée, mais se répartit entre sept organisations : quatre tournois du Grand Chelem, deux circuits professionnels (ATP et WTA) et une fédération internationale

(ITF). Les quatre Grands Chelems sont réunis dans le *Grand Slam Board*, qui agit par convention avec les deux circuits pour l'organisation des tournois ; la fédération internationale prenant en charge l'arbitrage et la lutte contre le dopage. Cette dernière est responsable des règles du jeu, du pouvoir disciplinaire et de trois épreuves majeures : le tournoi olympique, la coupe Davis et la *Fed Cup*. Il n'existe qu'une seule entité commune, la *Tennis Integrity Unit*, chargée de la lutte contre la corruption et les paris truqués. L'élément clé du système, c'est que les quatre tournois du Grand Chelem distribuent la moitié de l'ensemble des *prize money* mondiaux – des gains financiers –, alors qu'il s'agit d'organisations à but non lucratif, par opposition aux deux circuits, qui sont des compagnies commerciales. Chacune de ces organisations est gérée selon ses propres règles. L'IFT, dont je suis un des trois vice-présidents, est une société par actions, dont le conseil d'administration est élu pour quatre ans par l'assemblée générale. Notre fédération doit donc composer avec des partenaires divers, qui sont tous agiles et compacts et qui ne sont pas soumis à nos contraintes juridiques, sociales et financières. Notre statut est donc particulier : nous sommes la seule fédération qui organise chaque année un événement de dimension mondiale, le tournoi de Roland Garros, lequel génère 80 % de notre budget, les 20 % restants provenant des licences. Grâce à cela, nous reversons 100 millions d'euros aux ligues, aux comités départementaux et aux clubs, 17 millions d'euros servant à financer la Direction technique nationale.

Nous avons modifié notre système en 2015, en appliquant les préconisations issues du rapport *Mieux adapter la gouvernance des fédérations aux enjeux de la société*, piloté par M. David Lappartient, avec un Comité exécutif (Comex) et un Conseil supérieur du tennis (CST), qui font office, respectivement, de directoire et de conseil de surveillance, et comprennent dix-huit et trente-deux membres. Les délégués à l'assemblée générale choisissent par un seul vote le projet fédéral, les membres du Comex et le président de la fédération. Le Conseil supérieur du tennis est, quant à lui, composé de membres issus des listes majoritaire et minoritaire. Chaque ligue est représentée à l'assemblée générale par une délégation de trois personnes au minimum pour la ligue et d'une pour chaque département. Chaque délégué bénéficie d'une voix par tranche de cent licenciés, avec un plafonnement à soixante-quinze voix. Au-delà, un délégué supplémentaire est élu. Les quelque deux cents délégués élus siègent à l'assemblée générale, qui renouvelle les instances au terme de l'olympiade, par un scrutin de liste désignant en un seul vote le président, le Comité exécutif et le Conseil supérieur du tennis.

En parallèle, la fédération s'est dotée de plusieurs instances : un Conseil des présidents de ligues, issus des élections territoriales, qui est obligatoirement consulté pour les actions menées sur les territoires, un comité d'éthique indépendant, un comité financier, un comité des risques et, enfin, un comité chargé du choix des prestataires et des fournisseurs, qui gère les marchés de manière transparente. Toutes ces instances sont nécessaires pour gérer un tournoi qui ne souffre pas la médiocrité et pour assurer le développement du tennis en France ainsi que la pratique sur terre battue dans le monde. Pour jouer ce rôle, la fédération entretient et développe le stade de Roland Garros, qui lui appartient. Nous entendons rester une association loi 1901, tout en garantissant que notre gouvernance nous permette de faire face à la concurrence mondiale.

Nous sommes également très attachés aux territoires : nous assurons le service après-vente de la réforme territoriale et, en décembre dernier, nous avons modifié nos règlements administratifs en introduisant le principe de subsidiarité : le département devient ainsi, de fait, le guichet unique de la fédération alors que la ligue représente le Comex sur son territoire et assure les choix stratégiques. Un vote direct des clubs mettrait en danger ce maillage territorial, puisque les deux tiers des clubs – les plus petits – ne réunissent que le

quart des licenciés, le tiers restant – les clubs les plus importants – en rassemblant les trois quarts. L'objectif de notre modèle représentatif est donc de garantir que notre Comex soit solide et solidaire, comme ceux de nos trois partenaires des autres tournois du Grand Chelem.

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Selon vous, qu'est-ce qui doit impérativement rester en l'état dans la nouvelle architecture à venir ? Comment définissez-vous le domaine régional qui doit relever de la compétence de l'État ?

Sur le contenu des conventions d'objectifs, demain, nous aurons de nouveaux contrats de performance d'un côté et de développement de l'autre. Quel regard portez-vous sur ces conventions entre le ministère et les fédérations ?

M. Alain Fouché, rapporteur. – D'une manière générale, quel est le rôle des conseillers techniques sportifs (CTS) dans vos fédérations et quel est votre sentiment quant à la réforme de leur statut ?

J'ai entendu que la FFF était satisfaite de son fonctionnement et du mode d'élection de ses dirigeants. Or j'ai présidé un département, j'ai été maire, je me rends chaque semaine dans les petits clubs de football, dans les villages de cent ou cent cinquante habitants, et ceux-ci n'ont pas du tout l'impression de vivre une grande démocratie : ils se sentent isolés et délaissés. Des clubs disparaissent, les autres reposent beaucoup sur les bénévoles, ils sont financés par les communes, parfois par les départements, mais ils manquent de moyens et n'ont pas le sentiment d'être aidés par le niveau national. En matière de gouvernance, ils ne nous décrivent pas un fonctionnement démocratique : les près de 15 000 clubs sont représentés par un président élu avec 216 voix, qui jouit de pouvoirs immenses, et – pardonnez-moi ! – les clubs connaissent aussi le train de vie de la fédération à Paris. Pourquoi ne pas faire élire le président par tous les clubs ? Il existe des moyens modernes de le faire, plutôt que d'empiler les intermédiaires. Je comprends que ce système convienne à ceux qui sont réélus plusieurs fois, mais cela ne me paraît pas être satisfaisant et les petits clubs se sentent lésés. Entendez bien que je ne vous fais part ici que de ce que j'entends sur le terrain, que je connais d'autant mieux que j'organise une coupe cantonale depuis de nombreuses années.

M. Pierre Samsonoff. – J'ai lu beaucoup de bêtises dans la presse sur le train de vie de la fédération ; je vous rappelle que le président est bénévole, comme tous les membres de la gouvernance politique. Certains propos poujadistes que l'on entend ne reposent sur rien.

Ensuite, s'agissant du sentiment d'abandon des clubs dont vous faites état, je ne peux vous faire qu'une réponse un peu technocratique : la fédération distribuera la saison prochaine 99 millions d'euros d'aides au football amateur et lui a consacré 91 millions d'euros cette saison ; plus de 350 conseillers techniques vont sur le terrain, ainsi que des animateurs ; le FAFA apporte une aide à la construction d'infrastructures pour les collectivités locales, aux formations et à l'emploi pour les clubs. Je comprends que la fédération semble distante, mais le football amateur est florissant en nombre de licenciés et la petite baisse du nombre de clubs ne s'explique pas par des disparitions, mais par des fusions et des regroupements, car le football suit la même dynamique que nos communes. L'activité ne s'éteint donc pas, elle se regroupe dans de nouvelles structures juridiques. Certes, les collectivités locales jouent un rôle très important dans le financement du football amateur, mais c'est aussi le cas de la fédération.

Je comprends que les clubs aient envie de voter, mais leurs représentants locaux ne sont pas toujours passionnés par l'investissement dans les instances locales et un tel mode

d'élection se heurterait à une difficulté pratique : une démocratie pratiquée exclusivement à distance pour 15 000 clubs ne serait pas optimale, alors que notre système nous permet d'innerver tout le territoire. Nous entendons que chacune de nos instances soit légitime dans son rôle : les districts et les ligues sont les interlocuteurs des clubs au quotidien. C'est sans doute paradoxal, mais ils sont plus puissants que la fédération dans les relations avec les clubs, auxquels celle-ci ne s'autorise à s'adresser directement que depuis six mois.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Les clubs se plaignent aussi du problème des normes, imposées je ne sais comment et qui changent souvent.

M. Christian Dullin. – L'intervention du rapporteur a été sévère pour le football et renforce l'impression que l'on a, dans les fédérations, d'être très vite montré du doigt. Chez nous, en effet, les clubs votent directement et le nombre de mandats consécutifs est limité à deux. Ces critiques nous semblent donc parfois très sévères. Que peuvent faire les élus, nous demandez-vous ? Ils pourraient montrer l'exemple, en matière de cumul des mandats, par exemple. C'est bien beau de jeter l'opprobre sur des bénévoles, mais il faut assumer !

M. Alain Fouché, rapporteur. – Il n'y a plus de cumul des mandats à notre niveau. Je vous rappelle que je n'ai fait que transmettre ce que j'ai entendu.

M. Christian Dullin. – La forme de votre intervention m'a un peu gêné. Sur le fond, nous venons de distribuer 35 millions d'euros dans le cadre d'un plan de relance consécutif à la crise sanitaire et certains clubs nous disent encore que nous aurions pu faire plus...

Deux points : les conventions d'objectifs ne nous posent aucun problème, c'est ainsi que nous fonctionnons, à condition que l'on détermine en regard les moyens qui sont consacrés au sport. Rétablir la loi Buffet dans sa finalité et les problèmes financiers ne se poseront plus. Ensuite, en ce qui concerne les CTS, nous avons toujours été clairs, nous nous sommes battus pour le maintien de cette catégorie professionnelle, car, dès lors que nous demandons le maintien des délégations de l'Etat, la présence des CTS nous semble essentielle, en particulier en matière de formation. Notre message est donc le suivant : il faut maintenir ces postes et ne pas essayer de les laisser s'éteindre sans les remplacer. Leur rôle doit être important et n'est pas incompatible avec le pouvoir d'une fédération. Je tiens ce discours devant vous, alors même que nous venons de créer 162 emplois de cadres techniques de club, que nous rémunérons nous-mêmes – ce n'est pas incompatible.

Je rebondis sur la présentation de M. Giudicelli : nos instances internationales ne comprendraient pas que, dans le sport en France, les délégations de tutelle ne soient pas attribuées aux fédérations et nous perdrons l'organisation de beaucoup d'événements, il s'agit d'un véritable enjeu international. Ce n'est pas un hasard si notre président est devenu vice-président de *World Rugby* : en être absent serait une faute professionnelle.

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Vous évoquez le FAFA, monsieur Jean-Marie, comment est-il approvisionné ? S'agit-il de crédits issus de la fédération ?

M. Kenny Jean-Marie. – En effet, ces fonds proviennent à 100 % de la fédération. Les crédits obtenus de l'ANS au titre de la gestion viennent en plus et sont gérés séparément. Le budget fédéral est alimenté par la solidarité entre le monde professionnel et le monde amateur à travers une ponction des recettes commerciales de la ligue, ce qui explique que les clubs professionnels disposent de 37 % des voix à l'assemblée fédérale.

Un système représentatif peut être démocratique, les sénateurs que vous êtes ne me démentiront pas. Que des clubs soient mécontents localement, c'est normal, vos électeurs le sont parfois aussi. Nous pouvons entendre tous les reproches, mais je trouve un peu facile de critiquer la décision selon laquelle 250 personnes représentent l'univers du football dans une assemblée fédérale. Nous pourrions en débattre durant des heures.

En ce qui concerne les CTS, comme la FFR, nous n'avons jamais demandé qu'ils nous soient transférés en gestion privée, nous sommes attachés à la délégation de service public du ministère des sports. Cette tutelle fait aussi office de gendarme si, demain, une équipe plus retorse prenait la tête de la fédération et tentait de s'écartier du droit chemin. Nous n'avons jamais demandé une telle réforme et nous avons, nous aussi, déployé des cadres techniques de droit privé, en plus des CTS dont nous disposons actuellement. Aujourd'hui, la majorité des directeurs techniques régionaux sont des fonctionnaires et nous sommes attachés à ce dispositif qui a fait ses preuves et qui est salué à travers le monde. Nous comprenons toutefois qu'il faille l'améliorer, afin que ces cadres puissent être sanctionnés lorsqu'ils commettent des erreurs, mais aussi afin qu'ils soient aussi rétribués à la hauteur de leur mérite.

Comme la FFR, nous n'avons aucune difficulté avec les conventions d'objectifs. Je n'étais pas personnellement favorable à la création de l'ANS, qui me semble introduire de la complexité, mais cette agence existe, nous en prenons acte et nous vivons avec. Nous recevrons une convention d'objectifs en deux parties, l'une concernant la performance et l'autre, le sport pour tous. Nous ferons avec. Nous sommes légalistes, nous mettons les politiques publiques en œuvre au quotidien et nous sommes fiers de notre délégation de service public.

La semaine dernière, nous avions une réunion avec la ministre des sports pour échanger sur nos pratiques et nos stratégies à l'international. Chacun doit rester à sa place, mais nous n'avons pas à rougir que le ministère joue un rôle international et européen pour accompagner les fédérations.

M. Bernard Giudicelli. – J'ajoute un point important : la perspective du vote direct ferait peser un risque sur les petits clubs. On ne saurait imaginer un système dans lequel un club aurait une voix ; les quarante-trois clubs ayant plus de 1 000 licenciés, qui représentent au total 6 % des licenciés, équivaudraient donc à 2 850 villages, ceux dont les clubs ont moins de 50 licenciés et qui représentent également 6 % des licenciés. La force du sport français, ce sont les territoires, qui sont liés à notre histoire. Nos statuts indiquent bien que la fédération comprend les ligues et les comités départementaux, organes de la mise en œuvre de la politique territoriale, et pas seulement le siège à Paris. En outre, si les clubs votaient directement, à qui le président rendrait-il des comptes ? Aujourd'hui, le CST peut inscrire sa révocation à l'ordre du jour de l'assemblée générale. Qu'adviendrait-il de ce pouvoir dans le cadre d'une élection directe ? Combien de signatures de clubs seraient nécessaires ? Dans notre système, ceux qui s'occupent mal des clubs au quotidien ne sont plus désignés comme délégués, car il n'y a pas d'automaticité de reconduction.

Je vous rappelle que Philippe Chatrier a été président de la fédération pendant vingt ans. Si l'on avait limité le nombre de ses mandats, il aurait dû quitter son poste en 1980 et le tennis ne serait pas entré aux jeux Olympiques, Roland Garros ne se serait pas modernisé et il n'aurait pas pu occuper les fonctions qui furent les siennes au niveau international, alors que c'est cela qui fait la force du sport français ! Pour être représentatif au niveau international, pour être légitime, il faut au moins trois mandats. Vous savez, l'arrogance des Français n'est pas appréciée par les autres, nous devons revenir à plus de modestie. Nous

sommes très attachés aux territoires, c'est pour cela que nous avons introduit la subsidiarité. Aujourd'hui, la ligue ne peut pas faire ce que le comité départemental – l'instance de proximité – fait. Le problème, maintenant, c'est l'entité régionale, sur laquelle nous devons travailler.

Par ailleurs, c'est une erreur de croire que l'on élit seulement un président de fédération ; le système a changé et nous y avons participé : l'officialisation du Projet sportif fédéral (PSF) est un élément majeur pour l'ANS. Chaque fédération doit adopter un PSF. Venons-en à la convention d'objectifs : ce dispositif a-t-il été réellement évalué ? A-t-il un impact sur la vie des clubs au quotidien ? Je ne le pense pas. En revanche, il faut s'assurer que les PSF sont réellement mis en œuvre et ne sont pas seulement des outils électoraux ; à défaut, le vote direct des clubs favoriserait l'élection d'équipes investissant surtout sur le marketing. Or qui fait tourner l'organisation fédérale au quotidien ? Ceux qui gèrent chaque week-end les compétitions et, chaque semaine, les formations.

Enfin, à mon sens, ceux qui s'occupent de la formation du haut niveau ne peuvent plus s'accommoder de la routine. Le tennis évolue en permanence et il nous faut des cadres techniques sachant se renouveler et s'adapter constamment à la performance mondiale pour la décliner ensuite vers les jeunes. Quand allons-nous sortir de cette incertitude ? Nos collaborateurs se demandent quel sera leur avenir ! Le sport français a besoin qu'on le respecte et qu'on lui fasse confiance, à partir d'un élément objectif : notre PSF a été réalisé à 90 % pour l'olympiade à venir. Pourtant, personne n'est venu nous le demander ! En trois ans, nous avons reversé 18,8 millions d'euros pour l'investissement dans les clubs – autant que durant les quinze années précédentes – ces fonds ont donné lieu à 180 millions d'euros de travaux, qui ont bénéficié aux clubs de catégorie B et C – les petits clubs – qui ont reçu 10,5 millions d'euros. Attention aux solutions simples en apparence, mais qui s'apparentent à de la démocratie Canada Dry : le vrai démocrate, c'est celui qui peut être interpellé tous les jours, c'est-à-dire celui dont les représentants pèsent à l'assemblée générale et ont le pouvoir de révoquer les responsables. Sans cela, il n'y a pas de stabilité possible, c'est d'ailleurs cela que préconise le rapport Lappartient, qui a été beaucoup oublié.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Je n'ai fait que rapporter ce que j'ai entendu. Nous avons auditionné la fédération des clubs amateurs, dont les représentants ont tenu des propos très durs sur la situation, mais je n'ai, quant à moi, jamais mis en cause la probité des dirigeants. Mon rôle est d'écouter, de faire remonter les informations dont j'ai connaissance et d'écouter vos réponses.

M. Bernard Giudicelli. – Le Gouvernement met aujourd'hui sur la table la deuxième phase de la décentralisation. Or en matière de projet sportif, le modèle pyramidal est mort, c'est le tombeau des illusions des clubs et des territoires. Nous prônons un modèle dans lequel les clubs choisissent leur plan d'action annuel, la politique fédérale résultant de l'agrégation de ces plans.

M. Pierre Samsonoff. – Monsieur le rapporteur, vous faites référence à une fédération des clubs amateurs, qui n'existe pas. L'AFFA porte, certes, un combat légitime, mais elle ne représente que trente clubs en France.

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Je tiens à vous indiquer que nous avons repris le travail mené par M. Lappartient en 2012 au sein du CNOSF pour actualiser nos propres propositions.

M. Michel Savin. – Il reste une question essentielle : qui pilote le sport en France entre le ministère et l'ANS ? Certaines prérogatives sortent du ministère et reviennent à l'ANS, quel est votre avis à ce sujet ? Les conventions d'objectifs de l'ANS s'attachent à la fois au haut niveau et au sport pour tous. L'agence a-t-elle selon vous les moyens financiers et humains pour assumer ces deux politiques ? Aujourd'hui, il me semble qu'elle s'intéresse plus au premier qu'au second.

Qui doit assurer selon vous le contrôle des conventions d'objectifs, l'ANS ou le ministère ? Au Royaume-Uni, cette charge revient à une structure indépendante, qu'en pensez-vous ?

Sur la gouvernance, vous avez parlé des territoires, êtes-vous associés à la mise en place des conférences territoriales régionales et des conférences des financeurs ? Certaines régions ont commencé à s'organiser en ce sens, d'autres non, quel est votre point de vue à ce sujet ?

M. Alain Fouché, rapporteur. – Nous n'avons pas encore abordé la question : qu'en est-il des normes ?

M. Christian Dullin. – La question des normes est très importante. À notre arrivée, nous avons découvert que l'on imposait aux clubs des obligations qui ne pouvaient pas être respectées concernant les installations. Nous avons mis en place depuis deux ans une commission travaillant avec l'Association nationale des élus en charge du sport (Andes) pour revoir les clauses et les normes en fonction du niveau de compétition, en correspondance avec les possibilités des municipalités. Nous avons des exigences raisonnables, que nous partageons avec les élus locaux.

Monsieur Savin, nous aimerais pouvoir dicter nos choix, mais nous subissons les choses. Est-il préférable d'avoir un ministère des sports sans ANS ? En cette période de remaniement, nous savons que le sport risque au contraire d'être rattaché à la santé ou à l'éducation nationale...

Je regrette que nous n'ayons pas un ministère des sports qui traite le sport comme il devrait l'être. Le sport en France a des vertus sociales et citoyennes, mais nous sommes enfermés dans ce contexte et nous essayons d'en tirer le meilleur. Si j'avais les baguettes en main, je vous dirais ce que je préfère, mais aujourd'hui, nous nous adaptons aussi bien que possible, car le sport est souvent considéré comme la cinquième roue du carrosse.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Ce serait une bêtise que de ne pas conserver un ministère des sports !

M. Bernard Giudicelli. – La place du sport se mesure au budget qui lui est consacré. Le sport est un des principaux acteurs de l'économie sociale et solidaire et, si mon mandat est renouvelé, je compte m'impliquer au sein du Comité olympique sur son poids économique et social en France. Le tournoi de Roland Garros représente, par exemple, 260 millions d'euros de budget annuel, et le chiffre d'affaires généré par les clubs s'élève à 554 millions par an. Or, si nous devions rémunérer tous nos bénévoles, cela nous coûterait 900 millions d'euros par an. Le poids du bénévolat, qui n'est pas assez pris en compte, est donc un des enjeux de la gouvernance pour les années qui viennent. Il se trouve, malheureusement, que la moitié de nos licenciés ne sont pas des électeurs, car ils ne sont pas adultes. Dans le cas contraire, je suis certain que le budget du sport atteindrait le même niveau que celui de la culture, soit 3 ou 4 milliards d'euros.

Nous avons adopté le 29 juin, au sein du mouvement olympique, la première phase d'un pacte de loyauté qui pose les fondamentaux du bien-vivre ensemble et qui édicte des principes. Nous allons entamer la deuxième phase en septembre, qui concerne les réponses à apporter. Celles-ci étonneront, car nous sommes ballottés depuis quelques années par des gens qui n'ont jamais été élus et qui se sont autopromus réformateurs du sport, alors que le vrai moteur du monde sportif, ce sont les territoires et les dirigeants qui animent leurs structures. Nous souhaitons être reconnus comme des acteurs de l'économie sociale et solidaire et nous sommes résolus à peser réellement ce que nous pesons, car nous représentons le premier espace de socialisation entre la famille et l'entreprise. Considérez la lutte contre l'illettrisme : qui est le mieux placé pour détecter les difficultés de certains jeunes à appréhender les règles ?

En ce qui concerne le contrôle, monsieur le président, il s'agit d'appliquer des principes simples. Le secteur fonctionne comme un câble électrique : un fil est la phase, qui apporte le courant, l'autre le neutre, qui lui permet d'avancer. L'ANS pourrait être la phase, avec les conventions d'objectifs, et le neutre serait l'État qui contrôlerait les PSF, et non les conventions *a posteriori*. Les projets sportifs fédéraux résultent de ce qu'ont voté les clubs et sont donc plus importants que l'identité du président qui va les mettre en œuvre. Nous ferions œuvre de démocratie en nous attachant d'abord à la capacité d'un président à mettre en œuvre le programme sur lequel il a été élu. Que se passerait-il si, dans une fédération, le rapport d'une inspection générale disait à mi-mandat que le projet fédéral n'avait pas été mis en œuvre ? Qui fait cela aujourd'hui ? Dans notre fédération, c'est le CST, mais ailleurs ? Lorsque la mise en cause de la gouvernance des fédérations s'est posée au CNOSF, j'ai proposé que nous mettions tout sur la table ; nous avons alors constaté que les dirigeants de certaines fédérations avaient été élus sans PSF. Ce n'est plus possible aujourd'hui et c'est une bonne chose. Le bon équilibre serait que les contrats d'objectifs soient basés sur les PSF – comme c'est déjà le cas pour les aides de l'ANS – dont les inspecteurs contrôleraient la mise en œuvre par les fédérations.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Vous feriez un bon ministre des sports !

M. Kenny Jean-Marie. – La question du pilote n'est pas la bonne, car cela ne relève que du pouvoir et le sport va bien au-delà de cela. Il faut un ministère fort, un CNOSF fort, des présidents de fédération forts...

S'agissant de l'agence, on évoque les modèles italien et britannique, qui sont opposés. Je n'étais pas parmi les défenseurs de l'ANS, mais je ne demande qu'à être convaincu. Voyons comment elle fonctionne, mais un an après sa création, il est difficile de porter un jugement. L'agence *UK Sports*, au Royaume-Uni, entièrement tournée vers l'objectif de ramener des médailles, a fait des choix violents en cessant de subventionner certaines disciplines. Est-ce conforme à notre culture ? À l'inverse, le *Comitato olimpico nazionale italiano* (CONI) a tout récupéré, mais les résultats sportifs italiens sont-ils pour autant convaincants ? Ces sujets sont trop sérieux pour les balayer d'un revers de manche, mais posons-nous les bonnes questions. Il est vrai que nous sommes aujourd'hui la cinquième roue du carrosse ; nous avons montré que nous étions unis, mais c'est un combat de tous les jours et tous les jours nous devons nous justifier, alors que nous sommes au plus près des territoires au quotidien.

Sur les normes, nous ne sommes pas la fédération la plus mal à l'aise, car le traitement de cette question est assez structuré chez nous. Les discussions avec les collectivités territoriales sont plutôt fructueuses et les comités des normes veillent au grain.

Nous sommes pragmatiques et nous considérons que les territoires doivent prendre toute leur place pour éviter l'inflation continue des normes sportives.

M. Michel Savin. – Nous partageons le même constat sur qui gouverne le sport en France : nous nous battons chaque année pour tenter de relever les crédits consacrés au sport, nous constatons la faiblesse de la politique du sport dans ce pays et nous nous demandons ce que nous pouvons faire pour bouger les choses. On parle beaucoup des objectifs en termes de sport de haut niveau ou de sport pour tous, avec la lutte contre le racisme, l'homophobie ou le dopage, mais entre l'ANS, les fédérations, le monde sportif, l'État, qui doit piloter cela et avec quels moyens humains et financiers ? Il faut un vrai débat politique à ce sujet. Nous n'avons pas les fonds nécessaires pour mener ces politiques, nous faisons donc beaucoup de vent et pas beaucoup de réalisations et nous avons le sentiment que, par manque de moyens, on dévie vers les collectivités territoriales une partie de la politique sportive. Le débat est là : quelle politique voulons-nous, avec quels moyens ?

M. Christian Dullin. – On ne peut pas différencier entre le haut niveau et la pratique de base ; nous sommes attachés à l'idée d'un ministère fort, mais aujourd'hui, nous sommes soucieux du fait que, au nom de la pratique pour tous, on met à mal la notion de licence, qu'il faut pourtant préserver. Nous attendons de vous que vous la défendiez, ainsi que tout ce qui va avec.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Je salue la qualité des propos tenus et le *fair-play* dont ont fait preuve les représentants du football. Je vous remercie de ces échanges fructueux.

M. Bernard Giudicelli. – Il est impératif que les territoires ne soient pas oubliés dans la future loi sur le sport. Ce sont eux qui font les compétitions au quotidien, qui animent les dimanches, qui gèrent les résultats, les calendriers, qui sont les relais de la politique des fédérations. Le numérique facilite les choses et nous permet de toucher les familles, mais il faut tout de même concrétiser les projets et les actions. Sans représentation des territoires, c'est toute la république sportive que l'on risque de détricoter !

M. Jean-Jacques Lozach, président. – Vous trouverez en nous des avocats de la cause sportive, du déplafonnement de la taxe Buffet et d'un vrai ministère des sports. Il est évident que si le sport devait relever d'un simple secrétariat d'État, il s'agirait d'un déclassement et d'un recul et nous le dirions. De ce point de vue, nos positions se rejoignent.

La téléconférence est close à 16 h 5.

MISSION D'INFORMATION SUR LA LUTTE CONTRE L'ILLECRONISME 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)

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Mesdames et Messieurs, chers collègues, je vous remercie d'avoir accepté l'invitation à cette table ronde numérique organisée en téléconférence. Vous représentez des associations connues et reconnues au contact des populations les plus fragiles. Toutes n'ont pas pu participer, et nous recevrons leurs contributions, si elles souhaitent faire connaître certains aspects originaux de leur action. Votre action commune est la médiation numérique, c'est-à-dire le fait de remettre de l'accompagnement humain dans l'aide à la maîtrise des outils numériques. Les publics fragiles, en effet, ne se dirigent pas spontanément vers les dispositifs d'aide. Déclarer sa fragilité numérique n'est pas évident et suppose un lien de confiance préalable, que vous incarnez. Pour lutter contre l'illectronisme qui frappe 13 millions de Français, quelles actions avez-vous développées ? Estimez-vous les pouvoirs publics suffisamment mobilisés ou considérez-vous que l'État se décharge sur vous des politiques d'inclusion numérique ?

Après une brève présentation liminaire, le rapporteur Raymond Vall et mes collègues sénateurs vous poseront des questions complémentaires.

M. Michel Lansard, responsable de la dynamique du numérique d'ATD Quart Monde. – Bonjour et merci de nous inviter à partager l'expérience des familles les plus pauvres de notre pays. ATD Quart Monde est engagé auprès de familles et personnes en grande précarité depuis plus de 60 ans à travers une trentaine de pays, en vivant avec les personnes et en menant des actions avec elles. Nous nous intéressons à l'aspect informatique et numérique depuis les années 1980, mais la période du confinement a mis en exergue, aux yeux de tous, la fracture numérique.

À titre d'exemple, nous menons des actions avec un atelier de codage à Lille, un atelier « Lire et écrire numérique » à Brest, des formations à Marseille, des bibliothèques de rue utilisant des outils numériques à différents endroits, un atelier contre les infox à Lyon, ou encore une entreprise TAE (travailler et apprendre ensemble) qui utilise l'informatique, avec un atelier de reconditionnement du matériel informatique à Noisy-le-Grand.

Pendant le confinement, nous avons soutenu les enfants et leurs parents dans le cadre de l'enseignement à distance, mais aussi face à la perte de contact des parents avec leurs enfants placés, un vécu douloureux et moins connu. Pour une aide matérielle, nous avons participé à différentes actions concernant des dons ou prêts de matériels et avons collaboré avec plusieurs partenaires, comme Emmaüs Connect, pour fournir des téléphones ou des cartes SIM. Nous avons ainsi contribué à contrer la déconnexion subie et donc à maintenir la possibilité de lien avec les autres.

Notre ambition va plus loin ; nous souhaitons que soit concrétisé le droit à la connexion. De plus en plus, dans notre société, l'accès au droit passe par l'accès à internet. Il s'agit donc d'une action politique, afin que chaque personne ou famille puisse accéder aux services publics et autres. Ceci passe par sept éléments : un accès à internet, quel que soit son logement (certains logements ou foyers ayant en effet interdit les moyens de connexions), aux moyens d'impression, une connexion à un coût abordable, une formation continue (au vu de l'insuffisance de la formation initiale, compte tenu de l'évolution du numérique), une interface repensée des sites internet, une identité numérique simple et sécurisée et enfin une formation et une reconnaissance des personnes susceptibles d'en aider d'autres. Nous participons ainsi aux ateliers d'écoute de la direction interministérielle du numérique (DINUM) en vue de retravailler l'interface des sites officiels. Par ailleurs, en tant que partenaires de la métropole de Lyon, nous travaillons à la mise en place des postes numériques.

Notre expérience dans de nombreux pays du Nord comme du Sud, ainsi que nos recherches et travaux au sein des instances de l'ONU, nous ont appris qu'il existait une condition obligatoire à la réussite de ces projets : partir des plus pauvres. Nous demandons donc à toutes les collectivités de mesurer les impacts de toutes les politiques publiques sur les 10 % des personnes les plus pauvres. Nous demandons en outre que toutes les politiques publiques puissent être élaborées, mises en œuvre et évaluées avec les personnes les plus pauvres. C'est la raison pour laquelle plusieurs de nos universités populaires Quart Monde ont travaillé sur le sujet du numérique. Les militants Quart Monde réfléchissent individuellement et collectivement à ces sujets avec ceux qui n'ont pas connu cette situation et avec des invités professionnels spécialistes des sujets abordés. Ils participent en outre à des rencontres.

Il importe en outre de maintenir un contact humain au sein des services publics, seule façon d'assurer le droit pour tous. Nous le constatons avec le confinement et la fermeture de la quasi-totalité des lieux d'accompagnement, empêchant les plus pauvres d'accéder à leurs droits.

Mme Marianne Bel, chargée de projet de l'apprentissage du français à La Cimade. – Merci beaucoup pour cette invitation. La Cimade accompagne des personnes migrantes depuis 80 ans. J'aborderai le sujet de l'illectronisme à travers deux angles : celui de l'accès au droit et celui de l'apprentissage du français.

Je commencerai par vous exposer une situation qui est apparue pendant la période de confinement et démontre à quel point il importe de penser la question du numérique de façon globale, pour toutes et tous, dans l'objectif de favoriser le vivre ensemble. Au début de la période de crise sanitaire, nous avons constaté la difficulté des personnes loin du numérique et dites « alpha », c'est-à-dire ayant des difficultés avec la lecture et l'écriture du français, par rapport à l'acquisition d'attestations de déplacement dérogatoires. Sans imprimante ni téléphone, ne sachant pas écrire le français, beaucoup se sont retrouvées dans des situations peu confortables, ajoutant du stress dans une période déjà anxiogène. Cette situation, pendant laquelle les personnes pouvaient être verbalisées, n'a pas touché que des allophones, c'est-à-dire des personnes ne parlant pas français, mais aussi les personnes en situation d'illettrisme. Celui-ci concerne en France 12,5 millions de personnes. Par la suite, des attestations simplifiées avec pictogrammes ou des attestations en ligne ont pris le relais. Ces nouvelles attestations ont solutionné certains cas, mais pas tous. L'univers du numérique propose de nouvelles solutions, mais pose aussi d'autres problématiques, qui ne doivent pas être négligées, en ce qu'elles peuvent être facteurs d'encore davantage d'exclusion et de précarité.

La Cimade dresse ce constat depuis plusieurs années au regard de la dématérialisation des prises de rendez-vous en préfecture et en sous-préfecture. Ces demandes de rendez-vous *via* internet sont soit proposées soit obligatoires, pour déposer une demande de première délivrance de titre de séjour ou pour son renouvellement. Depuis 2020, certaines préfectures, comme la Loire-Atlantique, la Seine-Maritime ou l'Hérault ont commencé à rendre obligatoire le dépôt dématérialisé de ces demandes. Pour obtenir une convocation à leur préfecture, la personne doit remplir un formulaire en ligne et charger toutes les pièces nécessaires, préalablement scannées. Lorsque ces prises de rendez-vous se font exclusivement par internet, sans alternative en présentiel, elles deviennent un facteur d'exclusion et donnent lieu à la cessation de prise de rendez-vous, et donc à une certaine rupture de l'accès au service public. Les longues files d'attente devant les préfectures que nous avons connues pendant si longtemps disparaissent parfois, et le numérique rend alors invisibles des drames. Nous espérons fortement que la France ne s'embourbera pas dans ces pratiques et proposera de nouveau, partout en France, des alternatives au numérique. Le Conseil d'État a rappelé le 27 novembre dernier que la réglementation applicable reconnaît l'absence d'obligation pour les usagers de l'administration d'utiliser internet pour accomplir leurs démarches. L'État ne saurait donc rendre obligatoire l'usage d'internet pour les démarches administratives, notamment en matière de droit des étrangers. Il est donc nécessaire de penser non seulement l'inclusion numérique mais aussi le maintien d'alternatives effectives. Le tout-numérique dans l'accès au droit peut être facteur d'exclusion, et ainsi accentuer la précarité.

Pour l'apprentissage du français, pendant la période de confinement, malgré la difficulté d'échanger dans une langue étrangère sans être physiquement présent, des rencontres et une chaîne de solidarité ont pu se mettre en place grâce au numérique. Nous avons néanmoins constaté que ce changement de méthode n'était pas possible ou évident pour toutes les personnes que nous accompagnions et les bénévoles. Bien que nous ayons pu garder le lien avec certains et réinventer nos pratiques, nous n'avons pas pu le faire avec tous. Cette problématique est liée à celle de l'apprentissage de la langue française et de l'alphabétisation. Aujourd'hui, le numérique est omniprésent dans le quotidien de tous. Nous l'intégrons ainsi à travers des supports tels que le téléphone, les emails, l'utilisation des bornes de retrait d'argent, de tickets de bus, de métro et de train dans nos ateliers sociolinguistiques. Depuis le confinement, l'utilisation des applications et sites d'apprentissage du français en ligne est bien plus fréquente. Forts de ces expérimentations, nous réfléchissons à la mise en place de classes numériques, en parallèle et en complément de nos ateliers. L'inclusion numérique pose trois questions : la formation de nos bénévoles (majoritairement retraités) aux outils numériques, l'utilisation de matériel et donc de moyens pour intégrer pleinement le numérique à nos pratiques, et enfin l'accès au numérique pour les personnes précaires (matériel, connexion wifi ou 4G). Nous posons aujourd'hui la question de savoir si cet accès devrait, en 2020, être considéré comme étant un besoin de première nécessité.

Je terminerai en citant une belle initiative favorisant l'accès au numérique : Bibliothèques sans frontières met gratuitement à disposition, dans les laveries, des livres, des ordinateurs équipés d'un accès internet ainsi que des bibliothécaires pour accompagner les utilisateurs.

Le numérique offre la possibilité d'aller plus loin dans nos pratiques et de continuer à exporter nos actions hors de nos locaux, en étant au plus proche des personnes que nous accompagnons. Néanmoins, toutes celles-ci n'y ont pas accès. C'est la raison pour laquelle La Cimade envisage le numérique comme un complément de ses actions en présentiel, et demande, pour les démarches administratives, sociales et sanitaires,

l'apprentissage du français et le vivre-ensemble, de favoriser l'accès au numérique, mais non le tout-numérique.

Mme Elsa Hajman, responsable du pôle Inclusion sociale à la Croix-Rouge. –

Bonjour. Merci pour cette invitation à une table ronde portant sur un sujet très important pour nous. La Croix-Rouge représente aujourd'hui 57 000 bénévoles et 18 000 salariés sur l'ensemble du territoire métropolitain et sur les territoires ultramarins. Elle est articulée autour de trois grands métiers : les questions d'urgence et de secourisme, de la formation et de l'action internationale, les établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux, et l'action sociale, conduite par les bénévoles.

Nous partageons les constats évoqués : l'absence de maîtrise du langage numérique exclut les individus, qui peuvent y voir un obstacle à l'exercice d'un certain nombre de fonctions sociales (accéder à l'information, développer et entretenir des relations sociales, accéder à des services et droits de l'administration, rechercher et trouver un emploi ou une formation). Le baromètre sur l'inclusion numérique, tout comme d'autres études, font état de cinq facteurs déterminants de l'exclusion numérique : l'âge, les revenus et ressources, le niveau d'études, la taille de l'agglomération et l'isolement social. Il existe de fortes disparités en matière d'accès et d'usage du digital au sein des populations, et les disparités territoriales en matière d'accès à internet sont un frein supplémentaire. L'accès à une connexion internet de qualité sur l'ensemble des territoires constitue aujourd'hui un enjeu majeur de politique publique, au-delà de l'accompagnement des usagers. Un certain nombre de catégories sont aujourd'hui exclues du numérique, mais la singularité des situations individuelles, qu'il s'agisse de personnes en grande précarité, en situation d'exil ou de handicap, implique de les prendre en compte. Au-delà de la politique publique susceptible de répondre aux besoins, des réponses adaptées doivent être apportées sur les territoires des personnes concernées.

La Croix-Rouge a travaillé sur trois profils de personnes susceptibles d'être accompagnées. Le premier, celui des exclus du numérique, concerne le plus souvent des personnes qui ont des difficultés ancrées avec l'écrit ou la langue française, ou bien des difficultés cognitives. Ces personnes doivent être accompagnées humainement. Le deuxième profil, débutant à intermédiaire, concerne les personnes qui ne maîtrisent pas les usages numériques mais disposent des compétences nécessaires à l'apprentissage de ces usages élémentaires. Grâce à de la formation, elles peuvent devenir autonomes avec l'outil numérique. Le troisième profil est celui des personnes avancées, qui disposent des compétences numériques élémentaires mais manquent de motivation ou craignent de se tromper. Cette peur de l'erreur apparaît en effet parmi les freins développés par le Défenseur des Droits. Ces personnes ont besoin d'une aide humaine pour prendre en main l'outil et son usage.

En termes d'actions, au regard des profils que nous avons identifiés et des publics que nous accompagnons, nos objectifs sont les suivants : montée en compétence des personnes pour leur permettre de devenir autonomes dans l'usage des outils numériques, insertion sociale et professionnelle, accès aux droits sociaux et création ou maintien de lien social et familial. Nous intervenons sur le principe du volontariat, grâce à une société civile fortement engagée *via* des bénévoles et jeunes volontaires en service civique. Les personnes majoritairement cibles sont les plus exclues de l'ensemble des dispositifs : personnes à la rue, personnes âgées, personnes bénéficiant des aides de la Croix-Rouge et publics accueillis dans ses établissements. Les trois grands types d'activités mises en place pour répondre à ces besoins sont les suivants : points d'accès numériques mis à disposition de ceux qui le

souhaitent, quel que soit l'usage désiré (soit dans des lieux dédiés, soit au sein d'une « vestiboutique »), permanences numériques (tenues par des bénévoles et permettant à des personnes d'être aidées dans un certain nombre de démarches, souvent administratives) et ateliers numériques (permettant d'initier, sensibiliser et former les personnes accompagnées à l'utilisation et à l'autonomie complète sur du matériel informatique). Ces trois activités sont d'ores et déjà mises en place dans un certain nombre d'unités locales. Elles ont été pour certaines suspendues dans le cadre de la crise, du fait du confinement et par souci de protection de certains de nos bénévoles âgés. La fracture numérique a pu avoir un certain nombre d'impacts pendant cette période. En effet, au-delà de ces actions dédiées, l'utilisation de l'outil numérique peut être nécessaire pour l'apprentissage de la langue française, du soutien scolaire, etc.

Pendant la crise, la fracture numérique a ainsi été un puissant générateur d'inégalités, en termes de limitation de la continuité pédagogique pour les foyers non équipés, de limitation de l'accès au droit pour les personnes non autonomes, en dépit de la prorogation automatique d'un certain nombre de droits, et de limitation de l'accès à l'information, y compris sur les horaires d'ouverture, souvent aménagés, des services publics et lieux d'information, d'orientation et d'accompagnement.

À titre d'illustration de la mobilisation du réseau de la Croix-Rouge, nous avons mis en place des activités utilisant les outils numériques au sein des établissements pour lutter contre l'isolement des personnes âgées, notamment *via* le maintien du lien familial. Nous avons également mis en place des actions d'apprentissage des savoirs de base (cours de français langue étrangère, soutien scolaire) à distance, afin d'assurer la continuité pédagogique et maintenir le lien social et les acquis. Les personnes formées et les bénévoles devaient cependant, pour ceci, avoir accès à du matériel adéquat. Un certain nombre de magasins locaux ont en outre été mobilisés pour équiper des élèves afin qu'ils puissent suivre des cours en ligne. Les bénévoles ont également été accompagnés dans l'appropriation des outils numériques par des modules en ligne de découverte et de sensibilisation. Enfin, un certain nombre de formations à destination des bénévoles ont été développées en *e-learning*, au sujet de l'accès au droit, de la formation aux premiers secours psychologiques, etc. Enfin, l'outil Soliguide a été mis en place par la structure Solinum, accompagnée par l'accélérateur 21 de la Croix-Rouge. Cet outil recense les dispositifs et les services de première nécessité sur quelques départements. Un travail est en cours pour l'élargir à l'ensemble du territoire. Il recense également le maintien de ces dispositifs et leurs créneaux d'ouverture. Il a été très utile dans le cadre des outils d'orientation mis à la disposition des bénévoles.

Sur le sujet de l'impact de la dématérialisation des démarches sur l'accès au droit, nous ne disposons pas de données quantitatives fiables à ce jour. Une étude de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) réalisée en 2016 démontre que les personnes les plus en difficulté avec l'administration numérique sont les personnes illettrées, qui maîtrisent peu ou mal le français, qui ont des difficultés avec le langage administratif et celles qui n'ont pas d'ordinateur ou de connexion ou ne savent pas utiliser les supports numériques. Ce constat s'oppose à la volonté des pouvoirs publics d'une dématérialisation à 100 % des démarches administratives. Un certain nombre d'études, notamment menées par le centre communal d'action sociale (CCAS) de Nanterre en 2017, font montre d'une hausse de 30 % de la fréquentation quotidienne de cette structure du fait de la dématérialisation ou de l'incompréhension de la démarche administrative. Je vous confirme que les structures de la Croix-Rouge sont sollicitées de façon plus importante depuis la dématérialisation pour l'accomplissement d'un certain nombre de démarches administratives en ligne. La question de

l'accompagnement de l'accès au droit dans le cadre de la dématérialisation dépasse la seule question de l'accès au droit et demande un accompagnement humain très important.

Nous portons quelques préconisations, qui rejoignent en partie celles qui ont déjà été évoquées : la mise en place d'un dialogue renforcé entre les usagers des services publics, notamment ceux qui vivent en situation de pauvreté ou d'exclusion numérique, et les administrations, en les associant directement à la réflexion sur la dématérialisation ; mieux coordonner et mutualiser sur les territoires les réponses pour l'accès au numérique et l'accompagnement aux démarches en ligne ; développer la formation des aidants et des médiateurs numériques pour l'accueil et l'accompagnement des personnes en situation de handicap ou de grande exclusion ; travailler sur l'âge des bénévoles. J'abonde dans le sens d'un maintien de la possibilité d'accomplir les démarches administratives sur formulaire papier, avec un accompagnement humain, pour toutes les personnes qui n'ont pas accès à du matériel et une connexion.

Mme Alice Coutereel, chargée de mission Accès aux droits et au numérique de la Fédération des acteurs de la solidarité. – La Fédération des acteurs de la solidarité est un réseau généraliste de 870 associations nationales et locales de lutte contre les exclusions, pour lesquelles le numérique est un véritable enjeu. Ce réseau regroupe les acteurs de l'accueil et de l'hébergement des personnes en situation de précarité et en grande exclusion, des demandeurs d'asile, de l'insertion des réfugiés et de l'insertion par l'activité économique. Nous promouvons le travail social en ouvrant des espaces d'échange entre tous les acteurs du secteur social et défendons la participation des personnes en situation d'exclusion à la réflexion des politiques qui les concernent dans différentes instances de la Fédération.

La Fédération partage les constats soulevés, qui font écho aux dernières études sur le secteur et qui démontrent que les personnes, notamment à la rue, sont encore trop peu équipées (30 % des personnes ne sont pas équipées d'un smartphone). De même, les intervenants sociaux sont encore peu équipés de manière adéquate et peu formés à l'usage et la médiation numériques. Peu de lieux, y compris les espaces publics numériques, sont accessibles aux personnes de grande exclusion. L'enquête que nous avons menée en 2017 démontre que la dématérialisation est accueillie de façon mitigée de la part des intervenants sociaux qui ont répondu à cette enquête, considérant seulement à 11 % qu'elle réduit la complexité des démarches. Certains évoquent même une perte d'autonomie pour les personnes qu'ils accompagnent, puisque seuls 3 % estiment que ces dernières font leurs démarches en ligne seules. Enfin, la crise sanitaire a démontré que le numérique restait un enjeu à relever dans le secteur social et médico-social.

Ces constats conduisent la Fédération à travailler à la mise en place d'actions permettant de recenser les besoins en numérique dans notre réseau et d'accompagner nos adhérents à travers du soutien, particulièrement aux petites structures, pour les projets numériques qu'elles souhaitent développer à destination des personnes qu'elles accompagnent. Un fonds d'initiative locale contre l'exclusion, en particulier, est financé par la Fondation Bruno, sous l'égide de la Fondation de France et permet de financer des projets de permanences et d'ateliers numériques. Nous mettons également en place des formations sur l'emploi à destination des professionnels, afin de permettre la montée de la médiation numérique dans ce secteur, en partenariat avec Emmaüs Connect et l'Association départementale pour l'emploi intermédiaire. Nous élaborons en outre un projet de maraude numérique à destination des personnes à la rue afin de leur permettre un accès au droit et le maintien du lien social. Nous sommes en demande de soutien et en recherche de financement pour ce projet. Notre accompagnement prend également la forme d'une intervention en

urgence, en particulier pendant la période d'épidémie Covid, afin d'équiper les familles à l'hôtel.

La Fédération a constaté l'exacerbation des inégalités face au numérique au cours de la crise sanitaire. En effet, à travers son programme Respiration, qui permet l'accès à la culture, nous avons œuvré à trouver des solutions matérielles pour l'accès au numérique des enfants durant le confinement. Le contexte actuel démontre combien le manque d'équipement informatique et téléphonique des familles creuse les inégalités, le numérique étant un outil pédagogique indispensable. Afin de recenser les besoins de ces familles, nous avons diffusé un questionnaire auquel 111 structures ont répondu, représentant 3 305 familles hébergées, parmi lesquelles vivent 6 327 enfants. 78 % d'entre eux sont en âge d'être scolarisés, 70 % des familles ne disposaient d'aucun équipement et 50 % d'aucune connexion. Les smartphones sont généralement les seuls outils utilisés, parfois à raison d'un par famille.

Pour répondre à ces besoins, une opération partenariale a été développée avec Emmaüs Connect afin de faire parvenir du matériel informatique aux familles concernées et faciliter leur accès à la connexion. Cette opération a bénéficié du soutien de la Direction générale de la cohésion sociale, de la délégation interministérielle en charge de la lutte contre la pauvreté, de l'Unicef et de partenaires privés. Cette opération s'inscrit dans la mobilisation plus large de Connexion d'urgence et a bénéficié aux familles suivies par Emmaüs Solidarité, Aurore et le Samu social de Paris. Ainsi, un équipement et une connexion ont pu être fournis à plus de 6 000 enfants, partout en France.

La Fédération se trouve néanmoins en difficulté pour mener des actions au national et dans les régions, faute de soutien au niveau étatique. Nous sommes ainsi en demande de soutiens de l'État et de partenaires privés. Depuis le début de l'année, nous participons aux travaux de la DINUM, qui permet de porter la parole des personnes usagères des services publics en ligne. Nous sommes également en lien avec la délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés. Nous saluons ces initiatives, mais soulignons la nécessité d'aller de l'avant sur l'équipement et le soutien à la médiation numérique, en mettant en place un véritable plan d'inclusion numérique pour les personnes en situation de précarité, que la Fédération demande depuis 2017, afin de travailler, au niveau local, avec des mises en réseau, des espaces publics numériques (EPN), et proposer des offres d'équipement et de connexion à bas coût. Nous sommes également en demande de soutien au financement en coordination territoriale et en accompagnement des personnes en situation de précarité vers le droit commun. Nous demandons également de garantir l'accès à l'équipement numérique et à la connexion pour les enfants scolarisés afin d'éviter des ruptures d'accès à la scolarité. Nous souhaitons en outre que les délégués qui représentent ces personnes accueillies et/ou accompagnées soient équipés, au vu du développement futur d'applications pour l'accomplissement de leurs missions. Nous demandons par ailleurs que les enjeux de la protection des données personnelles pour les personnes en précarité soient bien intégrés dans les outils développés et dans la formation à la médiation numérique. Il s'agit enfin de faire du numérique un véritable sujet de transversalité entre les ministères de l'Éducation, de l'Intérieur, la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), le secrétariat à l'Égalité et la DINUM.

Enfin, les démarches administratives 100 % en ligne doivent permettre une véritable simplification administrative. Les travaux en ce sens sont encore peu engagés par les pouvoirs publics et les organismes payeurs. Alors que le numérique prend une place de plus en plus importante, il ne doit pas devenir synonyme d'une plus grande exclusion pour les personnes en situation de précarité.

M. Corentin Voiseux, directeur général d'Hypra. – Depuis deux ans, nous encourageons la création d'une telle mission d'information auprès de l'Assemblée nationale. Nous sommes ravis que le Sénat s'en saisisse.

Hypra est née du constat de deux étudiants lors de leurs études de sciences politiques, qui ont observé que le numérique créait une fracture dans l'accès aux études puis à l'emploi. Ce constat s'universalise, puisque nombreux sont ceux qui sont touchés dans le cadre familial. Nous avons ainsi décidé de constituer une jeune entreprise innovante et de réunir, au sein d'un conseil médical et scientifique, un certain nombre d'experts de l'e-inclusion, dès 2015, en vue de réfléchir en profondeur aux déterminants, dans l'usage numérique, de cette fracture secondaire. Les Français, en l'occurrence, ne sont pas réfractaires au numérique, mais incompris, d'une part des administrations dans la façon dont la dématérialisation s'opère, et d'autre part des accompagnants numériques. En effet, la pédagogie, la patience, l'approche culturelle et l'encouragement nécessaire à l'embarquement dans cette transformation sociétale et cette nouvelle langue continuent de faire défaut.

Forts de ce constat scientifique, nous avons bâti une approche reposant non pas sur la médiation numérique, mais sur l'émancipation et l'acculturation numérique. Le numérique constitue une culture et une langue, qui impliquent un certain nombre de pratiques, méthodes exploratoires, réflexes cognitifs, qui permettent à la personne de développer une autonomie sur l'ensemble des outils. Nous privilégions également une approche par l'émancipation, car l'autonomisation sur l'outil numérique passe par une approche évaluant l'autonomie de la personne.

Nous avons ainsi décidé de nous spécialiser dans l'inclusion numérique en construisant un certain nombre de programmes d'accompagnement. Ceux-ci débutent avant la phase d'équipement, afin de permettre aux personnes d'être avant tout comprises dans leurs réticences, leurs angoisses, etc., et de leur permettre de partager ce vécu en amont. Cette démarche se traduit par des échanges téléphoniques et des ateliers d'inclusion numérique, permettant d'échanger sur leur vécu et de discuter avec un professionnel de l'inclusion numérique. Nous assurons aujourd'hui des ateliers en présentiel sur une dizaine de territoires et une quinzaine de départements. Ce programme était doublé, avant même la crise et le confinement, de programmes d'accompagnement distanciels, en visioconférence et par téléphone, permettant de couvrir un territoire plus large et de réduire la taille des groupes. Ils ont été renforcés pendant le confinement, pour répondre à la demande croissante d'établissements et de structures sociales et assurer la continuité de l'accompagnement. Enfin, notre programme « Le numérique pour tous » consiste en un prêt de longue durée d'un équipement associé à un accompagnement personnalisé à distance par un médiateur numérique. Tous ces programmes s'articulent pour assurer une continuité sur l'ensemble de la démarche d'émancipation.

Dans l'écosystème de l'inclusion numérique, nous disposons de la capacité d'équiper les primo-accédants à grande échelle avec du matériel accessible universellement (personnes âgées, personnes en situation de handicap, enfants, ensemble de la population). Ce matériel a été conçu avec le soutien de la Banque publique d'investissement pour être non stigmatisant, c'est-à-dire à accès universel, reposant sur un système d'exploitation souverain. Enfin, le service d'accompagnement aux usages numériques est au cœur de notre modèle économique. Il est assuré par des professionnels qualifiés en sciences humaines et sociales. En matière de politique publique de lutte contre l'illectronisme, nous préparons une note qui résume l'ensemble de nos propositions et constats. Nous considérons que celle-ci est, en France, largement insuffisante. Je citerai trois axes d'amélioration : la qualification de l'offre

de médiation numérique, qui fait aujourd'hui l'objet d'un déficit, l'absence de référentiel universel d'évaluation de l'autonomie numérique, et enfin le pilotage maladroit et illisible de l'offre de médiation numérique (axé sur un financement orienté vers des lieux plutôt que des services et une multiplicité d'acteurs non spécialisés et de petite taille). Ce pilotage empêche la construction de champions nationaux et européens sur cette thématique ainsi que la mutualisation d'expertises d'un territoire à l'autre. Face à ces constats, nous portons également un service d'accompagnement au design inclusif, pour que les administrations puissent dématérialiser de façon inclusive de tous les publics précaires et en situation de handicap.

M. Édouard Forzy, président de la Mêlée. – J'ai créé La Mêlée, une association qui travaille sur le développement des usages du numérique et de l'innovation numérique au sens large. Nous sommes une des plus anciennes associations françaises sur ces thématiques. Nos adhérents sont des entreprises, des collectivités ainsi que des personnes individuelles. Ils travaillent au sein de 18 commissions thématiques, tournées vers des sujets d'innovation, de transition ou d'inclusion numérique. Nous sommes implantés à Toulouse et Montpellier, et comptons une vingtaine de collaborateurs. Nos grands axes de travail sont la transformation numérique des organisations, le développement numérique des territoires, l'accompagnement à l'innovation, avec des programmes personnalisés, les talents (éducation, formation, recrutement), l'entreprenariat et l'inclusion numérique. Nous travaillons sur ce sujet depuis plusieurs années, bien qu'il se soit révélé aux autres acteurs très récemment. Nous animons donc des commissions thématiques sur le handicap, la santé, la diversité dans le numérique, l'apprentissage du code, et organisons un certain nombre de rencontres, dont une journée autour de l'inclusion numérique, « Numérique pour tous », parrainée en 2019 par la mission Société numérique.

Depuis l'an dernier, nous nous associons à des acteurs du terrain (médiation numérique, insertion). Nous avons répondu à l'appel à projets « *Hub France connectée* » et sommes devenus un des 11 *hubs* connectés en France, dans le cadre du plan national pour un numérique inclusif, soutenu par l'ANCT et la Banque des territoires.

M. Louis Salgueiro, chargé de projets en charge de la coordination de RhinOcc, Réseau et Hub pour l'inclusion numérique en Occitanie. – Le *hub* « Réseau et *hub* pour un numérique inclusif en Occitanie » est un projet que nous portons avec le collectif pour l'inclusion numérique, en collaboration avec Envoi, une entreprise d'insertion ainsi qu'une entreprise adaptée. Notre objectif est de constituer une structure territoriale d'appui aux acteurs de l'inclusion numérique en Occitanie. Nous associons ainsi les différents types d'acteurs, les aidons à se structurer sur différentes thématiques et soutenons leurs activités, leur développement et leur complémentarité. L'écosystème autour du numérique est aujourd'hui peu structuré et ne permet pas de se repérer. De nouveaux acteurs d'envergure nationale sont très engagés, et parallèlement, des structures locales qui accomplissent un travail très important ne sont pas très visibles. Nous nous chargeons de leur permettre de se rencontrer sur des axes stratégiques. La Banque des territoires et l'État réinvestissent ce sujet depuis 2018. Notre particularité est d'avoir cherché à associer les entreprises, qui ont aujourd'hui un intérêt à investir dans l'inclusion numérique. Nous avons aujourd'hui une quarantaine de grands partenaires clés, avec lesquels nous travaillons dans un principe de co-construction, sans nous substituer aux acteurs. Durant la crise du Covid-19, nous nous sommes mobilisés au travers de l'initiative « *Solidaritenumérique.fr* », qui constitue une base de ressources offrant l'accès à de la documentation de première nécessité ainsi qu'à un numéro vert, qui a compté plus de 10 000 appels.

M. Édouard Forzy. – De nombreuses actions ont été mises en place pendant le confinement (webinaires, valorisation de nombreuses initiatives autour de l'inclusion numérique). Il est apparu que ces fractures étaient très problématiques. Nous avons ainsi saisi différentes collectivités locales afin de les inciter à aller plus loin sur ces sujets. En effet, les actions sont encore très faibles voire inexistantes à ce jour.

Mme Delphine Bonjour, responsable du département relations institutionnelles et accès aux droits du Secours catholique – Le Secours catholique représente 1,5 million de personnes aidées ou accompagnées et 65 000 bénévoles. Le revenu moyen des personnes que nous accueillons est de 500 euros. Nous avons à cœur d'échanger avec les personnes en précarité pour identifier les difficultés qu'elles rencontrent et construire avec elles des solutions. Entre l'an dernier et cette année, la question du numérique a été omniprésente et revient fortement dans les difficultés exprimées et la volonté des personnes concernées d'être associées pour améliorer la situation notamment au regard de la question de l'équipement, de son coût et de la formation. Au-delà du scolaire et de la distribution de matériel, il est en effet nécessaire d'apprendre à s'en servir, avec ses enfants. Avec Emmaüs Connect, nous avons ainsi permis l'équipement d'un certain nombre de scolaires pendant le confinement. Je souhaite souligner la difficulté de nombreuses familles de choisir face à la multiplicité des offres matérielles, notamment les forfaits.

La question de l'accès à des espaces publics numériques est, elle aussi, fréquente, notamment dans le monde rural, où nous sommes fortement implantés. Il est nécessaire de faciliter l'accès à la connexion. Il nous a notamment été demandé d'augmenter l'accès au wifi gratuit dans les mairies, CCAS, centres sociaux et hôtels sociaux. Une expérimentation a été lancée il y a deux ans sur la question du droit au maintien à la connexion dans trois départements. Quels en sont les résultats ? Nous souhaiterions que ce droit soit étendu à tous les départements.

La problématique de l'accès au droit a également été abordée par mes collègues. Le « tout-numérique » est en effet fortement dénoncé par les personnes en situation de précarité, en ce qu'il génère beaucoup de souffrances et de stress et se traduit par des ruptures de droits et du renoncement. Pour y faire face, nous essayons de développer de l'entraide, *via* la formation et l'accompagnement, mais celle-ci ne suffit pas. Il est notamment nécessaire de prévoir des médiateurs numériques dans toutes les maisons France Services, afin que ceux-ci puissent accompagner les personnes dans leurs démarches. Plus largement, il serait utile de repenser l'ergonomie des plateformes avec les utilisateurs eux-mêmes. Davantage de plateformes dans d'autres langues que le français pourraient également être mises en place, et la gratuité des appels devrait être permise.

Pendant cette période de crise, les administrations nous ont démontré qu'elles étaient capables d'utiliser le numérique pour maintenir les droits. Elles s'en servent également pour traquer les fraudes et les erreurs, souvent aux dépens des personnes en difficulté. Ces organismes doivent pouvoir utiliser le numérique pour être davantage facilitateurs, limiter voire réduire les ruptures de droits et le non-recours. Il est anormal que le transfert de son dossier CAF d'un département à l'autre prenne encore plusieurs semaines.

M. Raymond Vall, rapporteur. – Je souhaite avant tout vous remercier et vous féliciter. Cette audition est l'une des plus denses et riches que nous ayons eu l'occasion d'entendre depuis l'initiation de cette démarche. Je mesure le travail que vous accomplissez dans vos actions intelligentes, innovantes, solidaires, qui ne sont pas suffisamment connues, et

surtout soutenues. Vos témoignages nous permettront de construire une partie de notre rapport.

Je souhaiterais que Corentin Voiseux revienne sur l'équipement, en le mettant à la portée de l'enjeu de la lutte contre l'illectronisme. Le Sénat est l'instance qui représente les collectivités. Pourriez-vous nous faire part de vos attentes vis-à-vis de l'État, des collectivités locales, des opérateurs et des entreprises numériques ?

M. Éric Gold. – Je souhaite remercier les participants pour le travail qu'ils réalisent au quotidien. Au-delà des possibilités immenses offertes par la technique, le numérique est aujourd'hui un vecteur ou un marqueur de citoyenneté qui doit placer l'usager au centre des préoccupations. Avez-vous des expériences partenariales entre vos associations et des collectivités (avec des dispositifs comme les bus numériques) qui favorisent l'accès des plus éloignés au numérique ? Avez-vous des retours sur les accompagnements réussis au sein des maisons de service au public ou des maisons France Services ? Enfin, compte tenu des services publics et des élus que vous côtoyez, considérez-vous que les élus ont conscience que l'illectronisme ne se limite pas à la mise à disposition de matériel ?

M. Jean-Marie Mizzon, président. – J'ai été impressionné par la qualité et le nombre d'actions que vous conduisez. Qui, cependant, les connaît ? Ces actions souffrent-elles d'un manque de communication et de promotion auprès du grand public ? Je n'ai en effet pas le sentiment qu'elles soient suffisamment connues du public concerné.

M. Michel Lansard. – Nous avons cité l'opération Emmaüs Connect de donation et de prêt de matériel. De nombreuses personnes ne l'ont pas comprise, estimant qu'elle était inutile, voire scandaleuse, en raison d'une préconception selon laquelle la pauvreté serait uniquement économique. Or la pauvreté, l'exclusion, la grande précarité, sont caractérisées par un cumul des difficultés dans différents domaines de la vie. La vision de la société de l'extrême pauvreté doit ainsi être réformée, sur le numérique comme sur les autres aspects.

Mme Marianne Bel. – Nous sommes favorables à l'accès au numérique pour tous, mais pas au « tout-numérique ». Il est ainsi essentiel de proposer des alternatives pour les prises de rendez-vous en préfecture sur l'ensemble du territoire. L'intégration du numérique, par ailleurs, repose sur trois aspects : les formations de nos bénévoles, qui sont une population en majorité retraitée, les besoins matériel et connectiques et, enfin, l'accès à la connexion pour les plus précaires. Certaines bibliothèques sont très ouvertes aux publics précaires et leur proposent d'utiliser librement le wifi. Au-delà, l'accès à des ordinateurs et des espaces dédiés devrait être envisagé. J'ai également cité l'exemple de Bibliothèques Sans Frontières, qui ouvre des lieux de culture dans les laveries, qui sont plus accessibles. Enfin, La Cimade ne dispose pas de financements spécifiques liés au numérique mais en a besoin.

Mme Elsa Hajman. – En ce qui concerne nos attentes, la coordination des actions relatives au numérique entre les ministères représente un véritable enjeu.

Nous n'avons pas évoqué l'accès au numérique des personnes détenues, qui ont très peu accès à des ordinateurs et pas du tout à internet, ce qui représente un frein au maintien des liens familiaux et sociaux. La fermeture des établissements pénitentiaires pour des questions de sécurité sanitaire à l'accès des personnes extérieures doit nous conduire à repenser cette question de l'accès au numérique et à internet, dans des conditions sécurisées, pour les personnes détenues.

Mme Alice Coutereel. – Concernant le manque de communication des actions, le sujet du numérique pour les personnes en situation de précarité n'est pas assez porté aujourd'hui. Les innovations technologiques redescendent rarement vers ces personnes. Le numérique est aujourd'hui un lien de première nécessité. Ne pas y avoir accès participe au non-recours et à l'exclusion. Au sein de la Fédération, nous estimons que la stratégie pour le numérique inclusif ne prend pas suffisamment en compte les plus précaires et leurs besoins particuliers, notamment les aspects linguistiques. Les travaux conduits avec la délégation de la pauvreté et de la stratégie numérique, notamment sur la formation des travailleurs sociaux, devraient être approfondis pour prendre en compte tous les publics. Nous demandons ainsi un plan pour les personnes les plus précaires ainsi qu'une volonté de travailler avec les acteurs du secteur privé pour réfléchir à des solutions d'équipement et de connexion à bas coût. Nous attendons dès lors de l'État qu'il assure cette mise en relation entre ces acteurs et les collectivités territoriales, pour repenser l'accessibilité des lieux dédiés à la médiation numérique à un niveau territorial.

M. Corentin Voiseux. – S'agissant de nos attentes, nous avons identifié trois grandes priorités au niveau de l'action publique : l'association systématique et non négociable de la démarche de dématérialisation à une dimension de design inclusif, dès le cahier des charges ; l'établissement d'un référentiel national d'évaluation de l'autonomie numérique, porté au niveau de l'État ; la fixation par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie du critère d'opérateurs disposant d'une implantation locale et de statut associatif pour un certain nombre de départements, ces deux critères empêchant d'évaluer la qualité des projets sur la performance du service rendu en termes d'émancipation.

Au niveau des collectivités territoriales, nous demandons un pilotage de l'offre plus transparent et qualitatif. Nous demandons que les départements jouent le rôle d'impulsion d'une dynamique territoriale en ce qui concerne le lien entre les opérateurs et les différents échelons de l'action sociale, et qu'ils se comportent moins en guichets de financement mais en chef de file et constructeurs d'une politique publique en devenir.

Concernant le manque de promotion, les établissements publics numériques ont historiquement fait l'objet d'un déficit de fréquentation. Au sens d'Hypra, ce problème tient au fait que la promotion s'attache aux lieux plutôt qu'aux services rendus au public.

Enfin, sur la question de l'équipement numérique, notre ambition de construire l'ordinateur à accès universel vient du constat que les ordinateurs classiques du grand public disposent d'interfaces mouvantes, peuvent être infectés de virus, ne sont pas protecteurs des données personnelles et ne sont pas fournis avec un accompagnement humain et personnalisé. Enfin, ils ne sont pas en situation de pouvoir couvrir les besoins universels de la population, y compris celle en situation de handicap ou âgée. C'est pour répondre à ces objectifs que nous avons souhaité construire cet ordinateur protecteur de la vie privée, sans virus, dont l'interface reste stable, fourni avec cet accompagnement humain, distanciel et personnalisé. Toutes les personnes en situation de handicap pourraient s'en emparer, sans limitation liée à la conception de l'outil.

M. Édouard Forzy. – Notre mission consistant à fédérer tous les acteurs liés à l'inclusion numérique nous semble indispensable, du fait de nombreuses initiatives déconnectées les unes des autres. Il importe également de sensibiliser tous les acteurs. Lors du lancement du *hub*, nous avons rencontré les chefs de service en lien avec les publics de la grande métropole de notre territoire. C'est lors de cette réunion qu'ils ont réalisé qu'ils investissaient, sans le savoir, le domaine de l'inclusion numérique. Si les grands décideurs

n'ont pas de vision de l'enjeu de cette thématique, ces initiatives pourront difficilement parvenir jusqu'au grand public.

La gouvernance de structures qui fédèrent ces acteurs doit en outre intégrer des acteurs de terrain. Nous sommes ainsi allés à la rencontre d'un conseil départemental qui avait structuré des actions de médiation et d'inclusion sur son territoire, de façon centralisée. Pour aborder les thématiques en question, nous devions attendre l'échéance de l'élection municipale, l'accord des dirigeants politiques, etc. Un an plus tard, nous n'avons pas pu initier le travail.

Nous avons six propositions d'améliorations pour répondre à cette urgence numérique, qui nécessite une mobilisation de tous les acteurs, partant de l'État : travailler sur un fonds interministériel rassemblant différentes sources existantes pour favoriser la mobilisation sur les sujets de l'inclusion numérique ainsi que sur des fonds incluant des acteurs privés, sous l'égide d'une instance multipartenaire ; affiner l'articulation des différentes briques de la stratégie avec les dispositifs existants ; affiner les modalités en impliquant les entreprises ; débloquer plus rapidement les fonds à l'usage des structures d'aménagement numérique des territoires ; développer de nouveaux dispositifs dans le cadre des stratégies numériques (rendre accessible les équipements numériques en termes de coûts pour les foyers précaires, *via* par exemple des centrales d'achat, locations en lien avec des associations, etc.) ; pérenniser le dispositif solidaritenumérique.fr et le développer pour une redirection plus forte vers les acteurs locaux ; imposer un niveau minimum d'accessibilité des services numériques.

Mme Delphine Bonjour. – S'agissant de nos attentes, nous observons une certaine inégalité territoriale en matière numérique, qui se traduit par des zones blanches ou des difficultés d'accès à des espaces publics, mais aussi par des différences d'équipement des scolaires. Nous avons par ailleurs besoin que les acteurs locaux se placent en facilitateurs. De nombreuses actions sont menées, dont nous nous félicitons. Il se pose d'abord la question du repérage des difficultés. Les CCAS sont invités, en début de mandat municipal, à réaliser une analyse des besoins sociaux. Les questions de fracture numérique pourraient par exemple faire l'objet de chapitres spécifiques. Les dispositifs des espaces numériques, quant à eux, ne sont pas assez connus. Par ailleurs, nos vies étant devenues fortement dépendantes de l'accès au numérique, celui-ci pourrait être reconnu comme un bien de première nécessité. Enfin, la mobilisation de nos imaginations à la création d'outils simples me semble très importante. Elle doit embarquer les personnes en situation de précarité, afin que ces outils ne se limitent pas au contrôle et à la vérification mais deviennent facilitateurs.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Je souhaite vous adresser tous nos remerciements et vous indiquer que nos échanges ne s'arrêtent pas à cette réunion. Si vous souhaitez partager votre vision et d'autres idées, afin qu'elles figurent dans un rapport de dimension nationale, je vous invite à nous faire part de contributions écrites.

La téléconférence est close à 18 h 25.

Lundi 22 juin 2020

- Présidence de M. Jean-Marie Mizzon, président -

La téléconférence est ouverte à 15 heures

Table ronde des universités (en téléconférence)

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos auditions avec une table ronde consacrée aux Universités. Il nous semblait également important de convier M. Benjamin Marteau, directeur de la société PIX, certification dont nous avons beaucoup entendu parler lors de nos auditions. Je tiens d'ailleurs à remercier Mme Nominé pour cette suggestion.

Mesdames, Messieurs, lors de nos auditions, il nous a été indiqué que les jeunes pouvaient avoir des difficultés à utiliser des outils numériques dans un cadre autre que récréatif. Constatez-vous de telles difficultés, par exemple pour des démarches administratives ? Vos universités respectives ont-elles pris des mesures pour accompagner les étudiants en souffrance numérique ? Proposent-elles des formations ou ateliers pour aider les étudiants à améliorer leurs compétences numériques pour une meilleure insertion professionnelle ? Qu'a durablement changé la crise du Covid-19 ? Il est notamment évoqué une hypothèse de rentrée hybride, avec une partie des cours se poursuivant en distanciel. Avez-vous prévu un accompagnement des élèves pour vous assurer qu'aucun ne décrochera en raison de ce nouveau mode d'enseignement ?

Monsieur Marteau, nous avons beaucoup entendu parler de PIX. Pouvez-vous nous en dire plus de cette simplification ? Quelles sont les compétences certifiées par PIX ? Est-elle aujourd'hui opérationnelle ? Comment obtenir la certification ? En quoi ce projet diffère-t-il des certifications précédentes ? Je vous propose de prendre la parole en premier.

M. Benjamin Marteau, directeur du groupement d'intérêt public PIX. – Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les sénateurs, un grand merci pour votre invitation. Le projet, lancé en 2016, est parti d'un triple constat. D'abord, le numérique est toujours plus indispensable dans les grandes activités de la vie de tout un chacun, qu'elle soit personnelle, familiale, citoyenne, associative ou professionnelle. Ensuite, le numérique peut à la fois être un remède et un poison. Ainsi, il peut aussi bien être utile au renforcement du lien social et à l'inclusion sociale que se faire source de fragmentation de la société. Trois inégalités à haut risque sont identifiées de ce point de vue : l'accès au réseau, l'accès aux équipements et la question des compétences. Ce point concerne plus directement PIX. Enfin, le numérique est en évolution permanente. Il s'agit d'un défi, lorsque l'objectif est d'accompagner l'effort de formation. En l'occurrence, nous avons besoin de repères partagés et évolutifs entre l'enseignement scolaire, l'enseignement supérieur, la médiation numérique et le monde professionnel.

Une mission a ainsi été confiée à PIX, consistant à cultiver les compétences numériques et aider les Français à le faire en leur fournissant des repères, pour eux-mêmes ou pour les personnes qu'ils accompagnent. Je vous invite à mettre le site internet pix.fr à l'épreuve.

PIX remplit trois fonctions : l'évaluation, la certification et la contribution au développement des compétences numériques. PIX est une plateforme en ligne, développée en logiciel libre. Elle s'adresse à tout un chacun. Le service a été initié mi-2016, dans le cadre du dispositif de *start-up* d'État, porté par la Direction interministérielle du numérique (Dinum), qui s'est constituée en groupement d'intérêt public depuis 2017 à l'initiative des ministères éducatifs avec la participation active du Centre national d'enseignement à distance (Cned), de l'Université ouverte des Humanités et du Conservatoire national des arts et métiers (Cnam).

S'agissant de la fonction de mesure des compétences numériques, un compte gratuit sur PIX permet de se soumettre à des épreuves testant savoir-faire, connaissances et capacité à identifier les enjeux du numérique, dans une logique ludique de résolution de problèmes et de défis. Dans la mesure où cette mission est universelle, un algorithme de test adaptatif, lui-même en logiciel libre, a été développé. Quel que soit le niveau de l'utilisateur, il est en situation de réussir deux épreuves sur trois. Les compétences évaluées sont adossées à un cadre français, le cadre de référence des compétences numériques, porté par des arrêtés publiés le 30 août 2019, avec pour source le cadre de référence des compétences digitales européennes.

Le référentiel de compétences comporte cinq grands domaines : informations et données, compétences en matière de communication et de collaboration, compétences en matière de création de contenu (dont la bureautique), protection/sécurité et environnement numérique. Les questions posées peuvent être les suivantes : quelle est l'année de naissance de l'archéologue Ernst Curtius ? A quelle date, quelle heure et avec quel modèle d'appareil photo a été prise cette photo ?

Le deuxième service rendu par PIX concerne le développement de compétences. Celui-ci repose sur trois leviers : apprentissage de nouvelles techniques, recommandations ciblées de formation (tutoriels, fabriqués par des universités ou d'autres acteurs), PIX Orga, une application à destination des équipes pédagogiques, dont le but est de lancer des campagnes d'évaluation ciblées pour faciliter le travail des enseignants.

Enfin, la valorisation des compétences numériques passe par la certification. PIX délivre ainsi un certificat officiel qui remplace le B2I, le C2I et le passeport Internet et multimédia dans le secteur de la médiation numérique.

Depuis mi-juin 2016, une version beta a été réalisée et publiée en novembre 2016. Aujourd'hui, près d'un million de comptes ont été créés et plus de 82 millions d'épreuves unitaires ont été passées. Plus de 79 000 certifications ont été délivrées. Plus de 50 universités utilisent PIX, pour des campagnes d'évaluation non certifiantes ou pour des certifications. Dans l'enseignement scolaire, nous sommes en cours de généralisation de la partie certifiante. Cette généralisation trouvera son terme à la fin de l'année prochaine. Une certification PIX sera proposée obligatoirement pour tous les élèves de 3^e et de terminale, de CAP, de BTS et de classes préparatoires aux grandes écoles. Pendant le confinement, nous avons observé une accélération des usages. En effet, PIX est utile pour l'acquisition des compétences numériques nécessaires à l'enseignement à distance. Nous avons gagné 137 000 élèves depuis le 11 mars. 50 % des collèges et lycées français disposent aujourd'hui d'un compte PIX Orga. En lien avec le ministère, nous avons un chantier très important en cours sur l'accompagnement des publics enseignants. Nous travaillons par ailleurs étroitement avec le ministère du travail, dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences au bénéfice des demandeurs d'emploi, ainsi qu'avec l'Agence nationale de sécurité et des systèmes d'information (ANSSI) ou encore l'Institut de la gestion publique et du développement économique

(IGPDE), la ville de Paris, la Gendarmerie nationale, etc., pour lesquels nous déployons des tests.

Mme Brigitte Nominé, présidente de l'association VP NUM et vice-présidente

Stratégie numérique de l'Université de Lorraine. – Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les sénateurs, merci de cette invitation. L'Université de Lorraine est répartie sur deux métropoles, Metz et Nancy, et présente sur 10 villes du territoire lorrain. Nous avons 60 000 étudiants, répartis dans 11 écoles d'ingénieurs et 24 facultés. La problématique de la formation aux dispositifs numériques et à la culture numérique est bien entendu appréhendée par l'université, qui propose un module de compétences transversales par lequel l'étudiant est formé au soutien numérique, à travers 30 à 40 heures de cours. En troisième année, il est invité à passer les certifications proposées par PIX. La stabilisation et la généralisation de cette plateforme, ainsi que sa reconnaissance par les entreprises, constituent dès lors de véritables enjeux. Cette certification aura plus encore de valeur lorsque les entreprises demanderont un certain niveau de certification.

En ce qui concerne la fracture numérique, l'Université a basculé, à la veille du confinement, dans un format distanciel, avec la préoccupation de ne pas laisser une partie de ses étudiants dans l'incapacité de suivre les cours ou passer les examens. Un recensement a dès lors été effectué, et 3 % des étudiants se sont trouvés en difficulté numérique, soit parce qu'ils ne possèdent pas d'ordinateur, soit parce qu'ils disposent d'une connexion de mauvaise qualité, voire pas du tout. Nous avons tenté de remédier à la difficulté matérielle en accordant des prêts et en organisant 500 dons d'ordinateurs mis à la disposition des étudiants. 600 forfaits internet ont en outre été achetés et transmis aux étudiants pour leur permettre de suivre les cours de façon satisfaisante. Cette situation a pour nous été inédite ; habituellement, l'Université apporte l'accès internet à travers sa connexion wifi, sans difficulté, ou *via* des salles informatiques. Nous avons ainsi dû faire face à une situation imprévue, et l'identification de ces étudiants puis la livraison des ordinateurs se sont avérées être des tâches complexes.

Une enquête a en outre été diffusée auprès des universités. 42 y ont répondu. Globalement, 3 à 4 % d'étudiants se sont dits en difficulté. La qualité de la connexion internet est en tête des facteurs. Certains doivent utiliser leur forfait smartphone pour accéder à internet. La question des connexions de médiocre qualité relève de l'aménagement du territoire, *via* le déploiement de la fibre. S'agissant du forfait internet, l'objectif est d'inviter les opérateurs à offrir aux étudiants en difficulté un forfait à très bas coût proposant des connexions satisfaisantes. Sur notre territoire, la couverture est plus ou moins dense, et nous ne pouvons privilégier un opérateur. Tous doivent donc être en mesure de proposer cette offre de service.

Mme Isabelle Olivier, vice-présidente Numérique et Innovations

pédagogiques de l'Université de Grenoble-Alpes. – Je suis vice-présidente numérique de l'Université Grenoble-Alpes, un établissement public expérimental créé en janvier 2020. L'UGA est composé de 60 000 étudiants et 7 500 personnels, dont 550 enseignants et chercheurs et 2 000 personnels administratifs. A Grenoble, nous avons identifié plusieurs types d'inclusions : pour le numérique et par le numérique. Cette notion fait écho à celle d'accessibilité numérique. Nous avons mené des actions d'inclusion pour accéder aux formations au numérique. Ces actions désinhibitives sont menées en particulier pour inciter les lycéennes à suivre des études dans le domaine du numérique, dans l'objectif de féminiser ces métiers. Nous avons également mené des actions pour permettre à tous d'accéder à l'usage du numérique, en déployant notamment PIX, qui a été généralisé à la rentrée scolaire 2019 et qui

permet, en sus de l'acquisition de compétences numériques, le développement de compétences liées à l'usage et la maîtrise de l'information acquise *via* le numérique. L'an dernier, 150 sessions PIX ont été organisées, qui ont donné lieu à 700 certifications environ.

Concernant la question de l'inclusion de personnes grâce au numérique, des actions ont été menées en direction d'étudiants et de personnels en situation de handicap, sportifs et actifs de haut niveau et à distance, notamment dans les territoires éloignés de notre académie. Dans le domaine de la fracture numérique, lorsque nos étudiants sont sur nos campus, la fracture numérique, qui est une de nos priorités depuis de nombreuses années, est relativement bien maîtrisée. Nous avons ainsi une centaine de salles d'accès libre, proposant environ 1 500 postes informatiques à disposition des étudiants sans équipement informatique. La connexion wifi couvre quant à elle l'ensemble de nos campus. Ces deux dernières années, nous avons travaillé sur une extension du service Eduroam dans la ville. Ce projet a abouti en décembre 2019.

Pendant le confinement, nos étudiants ont été confrontés à une nouvelle forme de fracture numérique : celle de notre territoire académique, puisque plus de 50 % d'entre eux sont retournés se confiner chez leurs parents. En sus des outils numériques ou de la connexion, nous avons dû faire face aux zones blanches. Nous sommes en difficulté pour trouver des solutions vis-à-vis de ces aspects. Nous avons néanmoins mené un certain nombre d'actions afin d'équiper les étudiants en leur envoyant des clés 4G pour pallier cette rupture de connexion. Nous avons également développé un partenariat avec un *cluster*, Digital League, qui est composé de 500 PME dans le domaine du numérique. Ce partenariat perdurera par la suite.

Enfin, en ce qui concerne l'hybridation des formations, nous proposons depuis plusieurs années des programmes d'enseignement hybrides. La dématérialisation des formations, si elle est souhaitée par les équipes pédagogiques, peut donc être conduite *via* des plateformes numériques déjà en place et l'accompagnement des enseignants, qui le relaient vers les étudiants.

M. Younès Bennani, vice-président Transformation numérique de l'Université Sorbonne Paris Nord. – Nous vivons aujourd'hui une révolution de compétences qui représente une réelle opportunité, en particulier pour un département comme la Seine-Saint-Denis, où se situe l'Université Sorbonne Paris Nord. Dans ce département, plus de 7 jeunes sur 10 voient leur avenir dans le numérique, 10 % de plus que la moyenne nationale. Durant la crise sanitaire, nous avons souvent parlé de la fracture numérique, qui touche toutes les populations mais ne se limite pas au matériel, à la connexion ou à l'alimentation en électricité. Elle touche aussi les compétences nécessaires pour utiliser le numérique.

Dans ce contexte, notre université a pour objectif de doter son territoire, qui dispose d'atouts majeurs, d'une grande infrastructure scientifique autour du numérique. Il s'agit d'un pôle d'excellence dédié au numérique, combinant recherche, formation et innovation. Cette approche s'est concrétisée par plusieurs actions, dont la création, en 2016, de la première maison des sciences numériques (MSN). Il s'agit d'un tiers lieu d'innovation qui a pour mission de développer une vision interdisciplinaire du numérique dans un espace mixte entre apprenants, enseignants-chercheurs et entreprise. Ce type de structure doit faciliter le passage de l'innovation au marché. La MSN est structurée autour d'équipes projets thématiques (santé et numérique, art numérique, intelligence artificielle, cybersécurité, science des données, pédagogie et numérique). La MSN propose des services de deux types :

formation et conseil. Les formations visent à répondre à des besoins spécifiques en sciences numériques. Elles sont courtes et non diplômantes. Il s'agit en outre d'accompagner les entreprises de toute taille dans leurs projets d'innovation en sciences numériques et développer ainsi une ingénierie de connaissances.

La crise sanitaire s'est révélé être le meilleur accélérateur de la transformation numérique. Elle a révélé les limites techniques et fonctionnelles de l'Université, pour l'enseignement massif et son évaluation à distance. Elle a démontré la nécessité de la transformation numérique et nous a conduits à repenser et changer nos pratiques. Malheureusement, les enseignants n'étaient pas tous préparés pour ce passage brutal. Un cours en distanciel, en effet, pose des problèmes pédagogiques, au-delà des problèmes technologiques. La fracture numérique touche donc les enseignants. Une des équipes de la MSN, spécialisée en pédagogie, a planifié en urgence une cinquantaine de sessions de formation pour accompagner les enseignants-chercheurs dans la transformation de leurs cours présentiels en cours distanciels, à travers des cours à distance. En parallèle de ces formations, nous avons proposé un accompagnement par téléphone ou email à l'ensemble du personnel de l'Université et avons mis à sa disposition des manuels, fiches de synthèse et courtes vidéos d'initiation aux outils numériques, dès la veille du confinement. Depuis le début de la crise, nous avons remarqué une forte demande de formation. Nous avons ainsi reçu plus de 600 demandes en quelques jours. Malheureusement, par manque de moyens, nous n'avons pu répondre à leur totalité. Des sessions de formation restent ainsi programmées jusqu'à décembre.

Du côté des étudiants, nous avons identifié une fracture numérique d'ordre matériel et connectique. Plus de 10 % de nos étudiants éprouvaient ainsi des difficultés. L'Université a donc prêté environ 500 ordinateurs à ses étudiants. La problématique de la connexion n'a pas encore été résolue à ce jour.

Pour renforcer l'ouverture de notre université sur son territoire, depuis trois ans, nous programmons des formations de quatre jours d'initiation aux outils numériques, en collaboration avec un partenaire privé. Ces formations sont ouvertes à tous, y compris au grand public. Leur objectif est d'aider les jeunes à multiplier leurs opportunités professionnelles et enrichir leur CV de compétences clés pour l'avenir. Ce type d'événement a remporté un vif succès, avec plus de 350 participants à chaque étudiant. 57 % sont des femmes, 70 % des employés de TPE et PME et 30 % sont des étudiants ou chercheurs d'emploi. Nous proposons également plusieurs formations aux étudiants, notamment pour la préparation au PIX. Celle-ci est en cours.

La fracture numérique recouvre donc plusieurs dimensions et dépend fortement de chaque territoire, du niveau d'études et du revenu. Pour la traiter, nous devons tenir compte de cette multidimensionnalité.

M. Nicolas Postec, vice-président délégué chargé du Développement numérique de Le Mans Université. – Je vous remercie d'avoir invité une université de taille moyenne, qui compte 12 000 étudiants. Nous sommes situés sur deux départements, la Sarthe et la Mayenne. 45 % de nos étudiants sont dans l'enseignement supérieur (contre 52 % au plan national). Au niveau du département, la moyenne d'ouvriers est supérieure à la moyenne française, et la proportion de cadres est inférieure. L'Université a vocation à développer l'accès aux savoirs, à la culture, à l'autonomie et à l'emploi, mais compte tenu des particularités de notre territoire, nous avons aussi la lourde tâche de veiller à n'oublier

personne et de promouvoir une différenciation sociale positive pour accompagner tous nos étudiants, y compris les plus démunis.

Dans ce contexte, notre établissement a entamé une grande transition numérique. Nous déployons de nombreux services dématérialisés. Depuis de nombreuses années, nous proposons des formations à distance, qui concernent aujourd'hui 10 % de nos étudiants, répartis en France métropolitaine et dans le monde. Ce mouvement s'accélère à travers les différentes lois, notamment la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiantes, qui vise à développer des formations plus flexibles, qui s'adaptent aux parcours des étudiants, ainsi que des propositions de remédiations et des parcours éventuellement accélérés pour les étudiants qui le souhaitent. Les universités proposaient déjà avant la crise ces formations hybrides. Nous maîtrisons donc ce *process*, bien que tous les enseignants ne soient pas encore formés ou n'aient pas encore d'expérience en la matière. Dans notre établissement, environ 50 % d'enseignants ont cette aptitude à développer des cours numériques, qui ne se limite pas à la mise en ligne de ressources. S'agissant des étudiants, comme de nombreuses universités, nous avions déjà instauré une formation obligatoire pour tous les étudiants au C2I dès 2006. Cette formation est aujourd'hui incluse dans toutes les formations de première année, sous la forme d'un modèle de 25 heures.

Avec la crise, outre la nécessité de renforcer toutes nos infrastructures numériques sur des budgets parfois inadaptés, nous avons lancé une vaste enquête pour identifier les difficultés rencontrées par les étudiants. Compte-tenu du public que nous accueillons, nous leur avons proposé de déclarer toutes les difficultés qu'ils pouvaient rencontrer, qu'elles soient d'ordre social, médical, psychologique ou pour leurs études. Au total, nous avons reçu près de 10 000 réponses. 1 600 étudiants ont déclaré des difficultés pendant le confinement, et 950 une difficulté d'ordre numérique (soit environ 10 %). Leur répartition variait en fonction des domaines d'études. Les difficultés étaient en majorité liées à la connexion. 2 % des étudiants n'avaient accès ni à une box internet familiale ni à un téléphone équipé de data. 1 % des étudiants n'avaient aucun support matériel pour travailler. Or pendant le confinement, tous les cours avaient lieu en ligne, sur les plateformes pédagogiques. Nous avons donc pris conscience de l'ampleur du problème, proposé d'acheter des forfaits 4G et d'offrir une aide financière forfaitaire de 60 euros. Sur le territoire, tous les opérateurs ne sont pas représentés. Les étudiants ont donc préféré bénéficier de cette aide pour augmenter leur forfait data en choisissant l'opérateur le plus adapté. Nous avons ainsi distribué environ 200 aides. S'agissant des ordinateurs, nous avons dépourvu certaines salles informatiques afin de distribuer 150 ordinateurs aux étudiants.

La situation numérique des étudiants a certainement été aggravée par le retour à leur domicile. Nous avons pris conscience du fait que la connexion wifi proposée sur le campus et l'accès libre à des salles étaient cruciaux pour limiter la fracture numérique dans l'enseignement supérieur. Privés de ces ressources, 10 % ont été en difficulté. Par ailleurs, nous avons constaté qu'environ un tiers des étudiants rencontrant des problèmes numériques faisaient également face à une problématique sociale ou médicale. Nous nous sommes donc attachés à les soutenir.

Pour la rentrée prochaine, nous souhaitons déployer une véritable offre d'assistance numérique, en cours de formalisation, et dont l'objectif est d'identifier les étudiants en difficulté dès la rentrée. Lors de son inscription à l'Université, l'étudiant devra ainsi remplir un questionnaire sur son environnement numérique. Nous leur proposerons en outre une offre de prêt matériel, temporaire ou de long terme, et les accompagnerons dans la recherche de solutions de connexion. Le travail que peut accomplir le ministère avec les

opérateurs télécom est de ce point de vue très important. Enfin, il s'agit de développer les compétences numériques. Tous nos étudiants de première année se voient proposer une formation de 25 heures au développement de compétences numériques. Nous la proposons également aux personnels.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Merci de vos interventions. Je passe la parole à notre rapporteur, Monsieur Raymond Vall.

M. Raymond Vall, rapporteur. – Bonjour à tous. Je vous remercie pour vos interventions fort instructives. Lorsque nous avons procédé à l'audition des services du ministère de l'Education nationale, ses représentants ont évoqué l'idée de s'appuyer sur le PIX pour certifier les compétences numériques des professeurs. Lors de l'exposé, vous avez annoncé un chiffre de 50 %. Quel projet pourrait faire du PIX un organe qui comblerait un retard important dans la formation des enseignants en matière numérique ? Quel est votre budget, et comment peut-il être adapté à ce challenge ?

M. Nicolas Postec. – J'évoquais la formation à la pédagogie, et non aux compétences numériques de base. Il s'agit en effet de savoir comment un enseignant peut revoir sa pratique pédagogique à travers l'instrumentation par le numérique. Dans nos établissements, des services d'appui à la pédagogie assurés par des ingénieurs pédagogiques aident ainsi des enseignants à réfléchir à la façon dont le numérique transforme l'acte d'apprentissage.

Pour répondre à votre question, le PIX ne répond pas tout à fait à ces enjeux, même s'il est nécessaire. Certains de nos collègues, en effet, ne sont pas habitués à l'usage du numérique. Celui-ci constitue une première étape, la seconde, consistant à accompagner la transformation des pratiques pédagogiques, étant beaucoup plus profonde.

M. Younès Bennani. – Je m'associe aux propos de mon collègue Monsieur Postec. Les enseignants manquent en effet de la fonction pédagogique, plus que de l'aspect technologique. En effet, un cours en distanciel est très différent d'un cours en présentiel. Les enseignants doivent acquérir cette pédagogie basée sur d'autres notions, comme la scénarisation du cours. Tous ne sont néanmoins pas motivés par cette démarche. Nous cherchons donc à accompagner les enseignants motivés par l'apprentissage de cette transformation, qui demande beaucoup de temps.

Mme Isabelle Olivier. – À Grenoble, lorsque nous avons transformé les PACES et STAPS, l'objectif était de permettre aux étudiants d'acquérir le contenu de formation et les compétences. La dématérialisation des amphithéâtres a été réalisée très rapidement, puisque nous avons sonorisé les fichiers Powerpoint. Par la suite, le scénario pédagogique a été déterminant. La première semaine, les étudiants inscrivent dans leur planning une heure de cours magistrale, qu'ils suivent depuis la plateforme numérique, sur laquelle ils peuvent poser des questions. La semaine suivante, des régulations moyen groupe sont mises en place. L'enseignant répond aux questions posées sur la plateforme, vérifie la bonne compréhension, réexplique le cas échéant et pose à son tour des questions, auxquelles les étudiants répondent immédiatement grâce à leurs outils. La troisième semaine, les TD permettent une mise en application des connaissances acquises. Grâce à ce cycle, nous avons pu répondre, en particulier en première année, aux demandes des étudiants en termes de suivi. Ce système nous a permis d'élever la proportion d'étudiants passant de première en deuxième année de 39 % à 52 % en deux ans. Nous comptions en outre 23 % de décrochages ; ce chiffre s'est abaissé à 12 %. Nous avons donc utilisé le scénario pédagogique pour permettre à nos

étudiants de réussir. La dématérialisation des cours d'amphithéâtre a été déterminante, en s'inscrivant dans ce processus de scénario.

Mme Angèle Préville. – Ma première question s'adresse à Monsieur Marteau. Quelle est la proportion des enseignants qui ont déjà eu recours à votre plateforme dans les collèges et lycées ? S'agissant des étudiants en difficulté, comment l'enseignement faisait-il appel à l'outil numérique avant le confinement ? Vous avez fait référence à des filières très spécifiques. Concernant l'enseignement à distance, les cours magistraux sont-ils écrits, enregistrés ou interactifs ? Est-il prévu de généraliser ces pratiques pour toutes les formations étudiantes ?

M. Benjamin Marteau. – En lien avec le ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, nous travaillons sur un projet visant à développer les compétences numériques des enseignants. Celles-ci recouvrent les compétences utiles à tout un chacun dans la vie quotidienne. Pour ce qui concerne les compétences transverses, les quelques tests que nous réalisons nous laissent penser que l'autoformation ne sera pas suffisante pour l'accompagnement des enseignants dans la montée en compétences. PIX a l'avantage de permettre d'en savoir davantage sur le niveau des uns et des autres. Un certain nombre d'éléments ont par exemple trait aux données personnelles, qui recouvrent un enjeu important. Le niveau d'exigence est dès lors relativement élevé.

Par ailleurs, nous travaillons sur un bloc de compétences pédagogiques enseignantes. Les ministères nous ont soumis une demande afin d'intégrer dans PIX des modules complémentaires. Nous pourrons le faire en partie, bien que d'autres éléments relèvent d'une évaluation personnelle et humaine.

En termes de volumes, je ne pourrais vous dire exactement combien d'enseignants utilisent la plateforme, en dehors de ceux qui la prescrivent aux élèves. En effet, ils s'inscrivent en tant que citoyens. Dans le cadre de nos travaux avec le ministère, en revanche, nous conduirons une politique plus concertée avec les académies, et connaîtrons précisément le nombre d'enseignants qui bénéficieront de ces tests. Le service que nous rendons a pour valeur ajoutée de permettre de connaître son propre positionnement pour se voir proposer des formations adaptées. La formation continue suppose cependant des moyens suffisants.

M. Nicolas Postec. – Il existe un véritable enjeu à former nos enseignants du supérieur aux pratiques pédagogiques et au numérique. Une réforme de 2017 oblige désormais les maîtres de conférences à avoir suivi un parcours de formation initiale pour être titularisés. A titre d'exemple, nous proposons un parcours de 40 heures. La première étape consiste à découvrir les fonctionnalités pédagogiques de nos outils. Une phase de cinq heures permet ensuite d'évaluer les acquis de l'apprentissage. Une session porte spécifiquement sur l'animation d'une classe virtuelle à distance. Les enseignants sont en outre invités à suivre un MOOC multi-établissements, « Se former pour enseigner dans le supérieur », représentant environ 20 heures de travail. Enfin, nous organisons pour ces jeunes maîtres de conférences des déjeuners thématiques pour discuter des problématiques pédagogiques et numériques. Ce dispositif obligatoire est très intéressant pour accompagner une émergence de nouveaux collègues qui ont pu recevoir un accompagnement à l'usage du numérique pour la pédagogie. Il ne s'adresse cependant qu'aux nouveaux maîtres de conférences. Or les établissements ont une population d'enseignants qui ont longtemps enseigné de façon magistrale, sans le numérique. Nous devons être en mesure de les accompagner, mais cette démarche leur demande beaucoup de temps, et doit donc reposer sur le volontariat. Elle ne représente pas une priorité pour eux, tant qu'elle ne sera pas incluse dans la valorisation de leur carrière. Le

fait d'être évalué à la fois sur leurs pratiques de recherche et leurs pratiques d'enseignement constitue une revendication assez forte.

Les moyens sont quant à eux relativement restreints. Dans un établissement de notre taille, les efforts sur les outils numériques ont été évalués à environ 150 000 euros. Ce budget en ampute d'autres, et devra être reconduit chaque année. De même, pour accompagner nos enseignants vers de nouvelles pratiques pédagogiques, nous avons besoins de ressources en ingénierie pédagogique. Là encore, nous souffrons d'un manque de moyens pour recruter ce type de personnel.

Mme Isabelle Olivier. – À l'époque du certificat informatique et internet (C2I), sur nos trois universités, une dizaine d'enseignants par an, sur 1 500, suivaient la formation. Concernant la question de l'hybridation des formations, il ne s'agit pas d'un objectif en soi. En revanche, la réussite des étudiants en est un. Notre enjeu est d'inciter les enseignants à l'usage du numérique.

M. Younès Bennani. – L'hybridation doit tenir compte de chaque discipline et de chaque niveau de formation. Certaines formations ne sont pas adaptées à l'hybridation, et certaines nécessitent plus de présentiel que de distanciel, en particulier en première année de licence.

M. Raymond Vall, rapporteur. – Pouvez-vous revenir sur la première MSN ? A qui s'adresse-t-elle ? Quels sont ses partenaires ?

M. Younès Bennani. – Elle est ouverte sur le territoire et offre des formations grand public qui ne sont généralement pas proposées par les universités, pour initier les personnes aux outils numériques et à la culture numérique. Des équipes projets y interviennent, qui sont formées par des enseignants-chercheurs et des professionnels. Il s'agit donc d'équipes mixtes, du secteur privé et du secteur public. Ces équipes assurent deux types d'activité : conseil et formation. À l'heure actuelle, la MSN est financée à travers des projets passés avec des entreprises. Celles-ci se présentent à la MSN avec une problématique, et l'Université cherche à créer une équipe projet pour les accompagner dans la résolution du problème. Ces activités peuvent durer d'un à trois ans. L'Université peut mettre à la disposition des entreprises des experts dans le domaine recherché. Nous déposons actuellement un dépôt dans le cadre du PA3 pour transformer la MSN en société universitaire et de recherche (SUR). Cette nouvelle structure impliquera le secteur privé et le secteur public dans une société appartenant majoritairement à l'Université et dont certaines entreprises seront actionnaires.

M. Raymond Vall, rapporteur. – Je vous félicite pour cette initiative.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Pouvez-vous nous faire partager des exemples de bonnes pratiques et d'expériences au sein de l'association VP NUM ?

Mme Isabelle Olivier. – L'association a été créée en 2016 et compte plus de 50 membres. Pendant la période du confinement, nous avons particulièrement interagi. Nous pouvons nous envoyer des questions *via* une adresse générique, afin d'obtenir des réponses d'autres vice-présidents. Pendant le confinement, nous avons réactivé un outil de discussion sur des sujets spécifiques. Jeudi dernier, nous avons organisé un *boot camp* en visioconférence, qui portait sur une enquête conduite auprès de 48 universités au sujet du confinement, des difficultés rencontrées et des perspectives. S'agissant de l'hybridité, jusqu'à

présent, une partie de l'enseignement était conduite à distance et une autre en présentiel. *A priori*, nous devrions faire face, à la rentrée, à une nouvelle forme d'hybridité, avec un tiers d'étudiants en présentiel et deux tiers à distance. À ce jour, nous ne sommes pas outillés à cette fin.

Mme Martine Berthet. – Il a été question du manque d'outils numériques pour certains étudiants. Est-il envisagé, dans certaines universités, de faire appel aux dons pour collecter des ordinateurs ? Certaines entreprises pourraient par exemple fournir leur ancien matériel lors de renouvellements.

Mme Isabelle Olivier. – *Via* notre fondation, nous avons lancé une action, « Un ordinateur pour Bibi », pendant le confinement. Nous avons fait appel aux entreprises qui disposaient d'ordinateurs dont ils entendaient se séparer. Une start-up les a reconditionnés, et nous les avons distribués à nos étudiants. Nous organisons actuellement une seconde phase. Nous visons 1 000 ordinateurs pour le mois de décembre. Nous allons activer le *cluster* Digital League que j'évoquais plus tôt et compterons également sur des dons monétaires.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Je vous remercie pour votre disponibilité et la qualité des échanges.

La téléconférence est close à 16 h 25.

Mardi 23 juin 2020

- Présidence de M. Jean-Marie Mizzon, président -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Audition de M. Philippe Wahl, président-directeur général du Groupe La Poste (en téléconférence)

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Nous accueillons aujourd'hui Monsieur Philippe Wahl, président-directeur général du groupe La Poste.

La Poste, service public de proximité par excellence, a lancé en mai 2019 un dispositif national en faveur de l'inclusion sociale numérique et bancaire de ses clients. Ce dispositif détecte les clients en précarité numérique puis les oriente vers des associations partenaires. Pour ce faire, 15 000 questionnaires ont été adressés ; mais combien de personnes en situation d'illectronisme ont-elles été détectées ? Vous nous direz, Monsieur Wahl, si La Poste a déployé des efforts particuliers durant le confinement pour renforcer l'inclusion numérique.

Lors de votre dernier entretien avec le journal *Le Monde*, le 29 mai dernier, vous n'avez pas évoqué ce sujet. Or n'est-il pas devenu prioritaire avec l'accélération de la numérisation ?

La Poste a signé un partenariat avec une association financée par le chèque Aptic : un pass numérique qui donne droit à une somme de formation. Combien de formations effectives ont-elles été effectuées et de quelle durée par bénéficiaire ?

La Poste propose par ailleurs une tablette numérique simplifiée, « Ardoiz », dont le coût, avec l'offre promotionnelle pour la fête des pères, est 309 euros la première année. Ce coût inclut la tablette, la station d'accueil et le forfait de prise en main. Il faut ensuite ajouter 120 euros annuels pour accéder à la 4G avec un forfait de 4Go de données mobiles. Il s'agit donc d'un coût élevé pour des personnes aux retraites modestes.

Après votre intervention, notre collègue Raymond Vall, rapporteur de la mission d'information, reprendra certains points du questionnaire qui vous a été adressé et les sénateurs pourront vous poser des questions.

M. Philippe Wahl, président-directeur général du groupe La Poste. – Merci pour votre invitation. Je suis venu le 8 avril dernier devant les commissions des affaires économiques et de l'aménagement du territoire au Sénat, et cette fois encore, il me paraît essentiel d'échanger avec vous à ce sujet.

La crise a révélé deux enjeux majeurs :

– d'une part, nous avons constaté un recours massif à l'internet et au numérique, dans tous les secteurs,

– d'autre part, la crise a conforté l'importance de la proximité physique. Durant ces derniers mois, notre groupe a fait face à un plus fort absentéisme du personnel. La proximité que nous offrons d'habitude a été réduite et c'est pour cette raison que nous avons été critiqués.

La proximité humaine est indispensable, car la conversion numérique fait ressortir les sujets d'exclusion numérique. De ce point de vue, il nous a toujours paru essentiel d'importer le numérique dans nos usages. Nous avons d'ailleurs participé à l'élaboration de la stratégie nationale pour un numérique inclusif lancé par Cédric O, secrétaire d'État en charge du numérique.

Il nous paraît essentiel de numériser les procédures mais aussi de favoriser l'appropriation des usages numériques par le plus grand nombre. Il existe une vraie rupture numérique à laquelle nous devons répondre, car nous sommes une entreprise de proximité humaine.

Dans cette crise, nous avons utilisé en permanence l'outil numérique, notamment avec le dispositif « Devoirs à la maison ». Il s'agit d'un ensemble de services que nous avons bâti à la demande du ministère de l'éducation nationale, à partir du constat suivant : durant la crise, une partie des enfants n'avait aucun appareil numérique à domicile. Le lien avec les professeurs et l'enseignement était rompu. Nous avons alors créé dans un premier temps une plateforme d'échanges numériques. Nous avons ensuite rematérialisé les supports des devoirs et nous nous sommes servis des facteurs pour les distribuer et les reprendre. 25 000 jeunes ont eu recours à notre solution. Cette situation souligne donc l'exclusion numérique, y compris des plus jeunes, mais elle souligne également la possibilité pour La Poste d'apporter des solutions.

Par ailleurs, nous avons été alertés par les élus sur l'importance de l'activité numérique pour les territoires. Dans notre travail en 2019 pour préparer la signature de la convention triennale avec l'Association des maires de France et présidents d'intercommunalité (AMF) et l'État, le numérique est ressorti comme le premier point d'intérêt. Dès lors,

comment aider l'ensemble des Français à se servir du numérique ? Le fait que la Caisse des dépôts et des consignations soit devenue notre premier actionnaire, alors même que sa finalité est de lutter contre les fractures sociales et territoriales, montre bien que nous avons construit des solutions pour lutter contre cette fracture numérique.

Lors de ce travail participatif pour une convention triennale, les élus ont identifié plusieurs priorités.

Premièrement, il s'agit de voir comment La Poste, par le biais de ses facteurs, peut aider à identifier les publics en difficulté. Il s'agit ensuite pour La Poste et ses partenaires d'engager une action d'inclusion numérique. Notre but est de construire des partenariats avec les opérateurs de service sur le territoire, le monde associatif, les collectivités locales et les entreprises.

La deuxième priorité porte sur l'accès aux outils : comment diffuser plus largement les usages numériques et l'appropriation de ces usages ? Prenons l'exemple de l'appel d'offres de la région Île-de-France pour les tablettes des lycées, que La Poste a gagné avec ses partenaires. Nous avons distribué 160 000 tablettes numériques dans l'ensemble des lycées d'Île-de-France, et nous avons organisé tout le flux logistique pour la maintenance. L'accès aux outils est donc un élément clé. C'est aussi le cas pour Ardoiz : l'outil peut être cher à l'achat, mais il est idéal pour une meilleure appropriation des usages numériques. Il est spécialement configuré pour les seniors. Il présente moins de fonctionnalités et de complexité, et le taux d'utilisation des fonctions est bien plus élevé que sur d'autres tablettes classiques. Nous avons déployé plus de 60 000 exemplaires d'Ardoiz. Le conseil départemental du Nord en a même commandé plusieurs centaines pour des EHPAD : cela conforte l'idée que la solution est particulièrement utile pour diffuser le numérique auprès du public senior.

Enfin, la dernière priorité porte sur l'accompagnement - en présentiel ou à distance - des personnes en situation d'exclusion numérique. La Poste a engagé depuis avril 2019 un programme d'inclusion numérique et sociale dans plus de 300 bureaux de poste. Nous avons doté ces bureaux de médiateurs avec des tablettes et nous avons fait des tests pour identifier qui avait ou n'avait pas la capacité de se servir de l'outil numérique. 42 000 clients ont accepté de faire le test, ce qui représenterait plusieurs centaines de milliers si nous étendions ce dispositif à la totalité des 4 500 bureaux de poste les plus importants. 20 % d'entre eux se sont révélés très éloignés du numérique. Dans la mesure où les personnes qui ont accepté cet acte de volontariat n'étaient certainement pas les plus éloignées du numérique, cela signifie que la proportion réelle de personnes éloignées du numérique est plutôt de 25 %. 37 % des volontaires identifiés comme éloignés du numérique nous ont dit être intéressés par une formation. Nous pouvons donc bâtir tout un écosystème qui pourrait trouver son plein exercice en apportant des solutions à ces constats.

La Poste a déjà mis en place beaucoup de solutions autour du numérique, et l'inclusion numérique est un sujet prioritaire dans nos missions à venir. Doit-elle prendre la forme d'une nouvelle mission de service public ? Des arguments existent dans les deux sens. Quelle que soit la qualification de cette action, nous devons aller plus loin. Repérage et identification des personnes éloignées du numérique ; solutions d'inclusion, par nous-mêmes ou par nos partenaires ; fourniture d'outils pour permettre de franchir l'étape supérieure : il s'agit selon nous de la stratégie à déployer. Notons que le fonds de péréquation a fourni plus de 9 millions d'euros pour financer l'ensemble de cette démarche coûteuse d'accompagnement des usages.

Nous sommes très fortement engagés dans ce dispositif et nous sommes convaincus que La Poste, grâce à son rayonnement, peut être au service de millions de personnes. Durant la crise, nous avons démontré à deux reprises - en avril et en mai - que nous étions capables d'accueillir plus d'un million et demi de personnes pour réussir la distribution des prestations sociales, même dans un contexte extrêmement délicat. L'inclusion numérique est donc clairement l'un des objectifs de notre plan La Poste 2030. Nous avons pris l'engagement d'associer à notre réflexion sur ce plan, l'Association des Maires de France mais aussi le Parlement, compte tenu de l'urgence et du degré de priorité que vous avez donné à ce travail sur l'inclusion. Nous sommes candidats à jouer ce rôle de partenaire essentiel pour cette mission partout sur le réseau. Ce test sur les savoir-faire numériques pourrait être généralisé en appui avec le monde associatif.

M. Raymond Vall, rapporteur. – Bonjour à tous. Nous sommes comme toujours sous le charme de Monsieur Wahl lorsqu'il parle de La Poste avec autant de passion. Je vous félicite pour avoir engagé La Poste dans de nombreuses actions et de nombreux services, particulièrement appréciés dans le monde rural dont je fais partie.

Dans le rapport que nous devrons remettre assez rapidement, comment pourrions-nous matérialiser ce que vous avez évoqué ? Comment La Poste pourrait-elle accompagner ces populations qui sont aujourd'hui dans l'impossibilité d'utiliser le numérique – entre 13 et 14 millions de Français – pour avoir accès aux services de l'État ? Monsieur Jacques Toubon, lors de son audition, a confirmé qu'il est indispensable de se préoccuper de l'accès au numérique pour ces populations qui n'ont, pour certaines, aucun autre accès physique aux différents services publics.

Par ailleurs, comment inclure les collectivités territoriales et les opérateurs dans un partenariat ? La Poste étant le premier partenaire des territoires, elle dispose d'une position privilégiée pour réfléchir à une convention permettant de créer cette accessibilité au numérique.

M. Philippe Wahl. – Nous pouvons envisager deux actions du groupe La Poste : l'identification des besoins et la création de solutions pour répondre à ces besoins. C'est ainsi que notre groupe peut agir ; dans un cadre fixé par l'autorité publique bien sûr, et dans un cadre partenarial. Nous sommes une grande maison, souvent le premier employeur dans les territoires. Certains pourraient penser que notre démarche n'est pas assez ouverte, mais au contraire, nous sommes entièrement dans une logique partenariale. Nous avons cette année signé un cinquième contrat tripartite de présence postale ; cette logique du contrat est au cœur de notre fonctionnement.

Pour l'étape de l'identification, la vigilance passe d'abord par la visite régulière du facteur. Nous pourrions en plus demander aux facteurs de diffuser un test d'aptitude numérique. Cette mission permettrait d'utiliser le savoir-faire essentiel pour mener ces actions dans une atmosphère de confiance : tout le monde a confiance en son facteur.

Cette même question de vigilance se pose aussi dans le cadre du Ségur de la santé. En Occitanie, nous avons lancé avec le Professeur Bruno Vellas, gérontologue à Toulouse, un système de visites auprès des personnes âgées afin de vérifier régulièrement leur situation et signaler les cas difficiles. Cela pourrait également s'appliquer dans le cadre de l'inclusion numérique, ou même à d'autres domaines tels que la rénovation thermique pour adapter les logements au grand âge. Si nous allons vers un « cinquième risque », le domicile jouera un

rôle clé dans le déroulement des dernières étapes de la vie. Si nous choisissons de mettre en place une mission de vigilance, elle pourrait être généralisée et être ainsi moins coûteuse.

Une fois les besoins identifiés, nous pouvons ensuite apporter des solutions à cet illectronisme. Pour les personnes qui sont le moins loin, nous pourrions les doter d'un outil, comme nous l'avons fait avec le conseil départemental des Landes à travers le projet « XLandes et Village d'Alzheimer », qui dote les personnes âgées d'un outil numérique.

Nous pourrions dans un deuxième temps être un acteur de l'intermédiation entre ces personnes à domicile et les services de l'État. Considérons la situation des banques. La Banque Centrale Européenne et la Banque de France exigent une connaissance précise de leurs clients pour lutter contre le blanchiment d'argent et le terrorisme. Or les banques peinent à récupérer des informations sur leur client (pièces d'identité, certificats, etc.) sous forme numérique, soit parce que les gens ne savent pas transmettre ces documents sous forme numérique, soit parce qu'ils oublient. Les facteurs peuvent jouer le rôle d'intermédiaire en allant voir les gens, en leur indiquant les documents dont leur banque a besoin, et en proposant de récupérer ces documents lors de leur passage la semaine suivante. Avec une telle démarche, les taux de réponse sont considérables. Les facteurs peuvent vraiment aider les gens à domicile à accéder aux services publics de l'État. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle notre Président de la République a beaucoup plaidé la cause des « France Services mobiles ». Ces services supposent que les facteurs aient l'outil nécessaire pour offrir aux gens une interface numérique par proximité humaine, pour les aider dans les démarches administratives. Ce qui vaut pour les services de l'État vaut pour tous les services des autres opérateurs de service public, d'intérêt général ou les services essentiels.

Enfin, nous pourrions également intervenir dans le domaine de la formation, si nous nous appuyons sur le constat que je vous ai présenté un peu plus tôt : sur les 42 000 clients qui ont fait nos tests dans 300 bureaux de poste, 20 % ont été identifiés comme éloignés du numérique, et 37 % de ces 20 % sont intéressés pour bénéficier d'une formation. Les postiers pourraient ensuite délivrer nos propres services à cette occasion-là : des services d'autonomie, d'alerte, etc.

La Poste pourrait donc intervenir sur les deux volets d'identification et d'intermédiation pour apporter des solutions directes.

Nous avons été impressionnés par ce que nous avons constaté, à notre échelle, pendant la pandémie. Le site laposte.fr est passé de 15 millions à 35 millions de visiteurs uniques sur un mois. À titre de comparaison, Google est à 55 millions et chacun va sur Google plusieurs fois par jour. L'explosion du numérique a donc procuré beaucoup d'utilité aux gens, et votre préoccupation de l'exclusion du numérique prend d'autant plus de sens compte tenu de cette puissance du numérique.

Mme Angèle Préville. – Je salue votre volontarisme sur cette question, Monsieur Wahl. Je reviens sur les 14 millions de Français concernés par l'exclusion numérique. Vous avez détaillé certaines initiatives, que je considère comme des prémisses à ce que nous pourrions mettre en œuvre. Elles sont certes vertueuses, mais leur portée est limitée. Je ne voudrais pas que nous laissions penser que nous avons choisi de résoudre le problème de la fracture numérique de cette façon. Nous avons besoin d'une mission de service public plus ambitieuse. Peut-être faudrait-il obtenir des subventions de l'État ? Il s'agit d'un problème d'égalité de tous les citoyens face à la dématérialisation des démarches administratives. Vos actions sont louables mais ne résolvent le problème que très localement. S'il y avait une

commande massive de tablettes Ardoiz, par exemple, peut-être les prix seraient-ils plus bas ? Comment faire en sorte que sur tout le territoire, il y ait une égalité d'accès à ces services administratifs indispensables ?

M. Philippe Wahl. – La crise a montré une accélération de la dématérialisation.

Nous en souffrons au niveau du courrier : chaque année, nous perdons 600 millions d'euros de chiffre d'affaires. La perte s'évalue à plus d'un milliard d'euros de chiffre d'affaires pour cette année. Qui dit accélération dit aggravation potentielle de l'exclusion numérique, mais dit aussi diffusion plus importante du numérique. Je constate de vrais signes d'espérance. Reprenons le cas des 42 000 tests que nous avons diffusés dans 300 bureaux de poste. Si nous étendions la démarche à 600 bureaux de poste, nous pourrions toucher près d'un million de participants. La puissance de notre proximité, notamment la circulation régulière de nos facteurs, nous permet d'accéder à une multitude de personnes.

Le fond du problème vient de l'identification des personnes éloignées du numérique. Nous pouvons soit mettre en place une identification *a priori*, plus coûteuse mais plus efficace ; soit attendre que le problème se présente pour l'identifier. Il en est de même pour le domaine de la santé : il est possible soit de procéder à des enquêtes préalables sur l'état de santé des personnes, soit d'attendre que le SAMU soit appelé pour identifier le problème. Il pourrait y avoir une mission d'identification, de vigilance et de visite, et pas simplement dans le domaine de l'exclusion numérique. Nous avons lancé le dispositif « Veillez sur mes parents », qui pourrait devenir un service public et dont la lutte contre l'exclusion numérique serait l'une des finalités, mais pas la seule. Cela diminuerait le coût de l'objet qui est le vôtre, dans la mesure où la visite systématique du facteur serait partagée avec d'autres missions.

Concernant nos tablettes Ardoiz, nous sommes prêts à les diffuser à moindre coût, mais il faudrait que d'autres collectivités publiques fassent appel à nous. Notre volonté est bien d'être au service des politiques publiques. Nous avons montré ce que nous étions capables de faire, notamment en accueillant chaque mois 1,5 million de personnes dans nos bureaux pour la distribution des prestations sociales ; il s'agit d'une partie fragile de la société. C'est le cœur de notre mission, celle que nous avons maintenue et défendue comme notre priorité au cours de la crise précédente. Je note aujourd'hui une accélération de la dématérialisation par l'État et par les opérateurs ; nous sommes prêts, de notre côté, à travailler avec vous pour trouver une solution à la fracture numérique que cela engendre.

Mme Angèle Préville. – Est-ce qu'au moment où ces personnes viennent chercher leurs prestations sociales en argent liquide, il serait possible de leur indiquer qu'ils peuvent s'adresser à vous pour ce problème d'exclusion numérique ?

M. Philippe Wahl. – Nous pourrions en effet distribuer un feuillet explicatif, pour présenter les solutions ou propositions possibles. Nous pourrions également laisser un feuillet sur lequel les gens pourraient s'inscrire pour venir passer un test. En revanche, nous ne pouvons pas tester chaque client de La Poste. Nous recevons des milliers de personnes, chaque moment compte ; les files d'attentes augmenteraient drastiquement, nous ne pourrions plus recevoir convenablement chaque personne.

Notons que, durant la crise, nous avons réussi à maintenir un lien avec chacun des 400 quartiers prioritaires dans lesquels nous sommes implantés. Cela a été plus difficile avec les milieux ruraux, car il y en a beaucoup plus.

M. Éric Gold. – Les maisons de services au public, notamment celles portées par La Poste, sont des lieux de repérage de carences numériques des usagers, mais aussi des lieux de solutions numériques pour les plus éloignés. Pour mieux évaluer la pérennité de ces maisons, pouvez-vous nous préciser quelle est la fréquentation de ces structures, la fragilité des usagers, quelles sont les missions et la formation des agents en termes de médiation ? Quel rôle leur donnez-vous - un rôle « d'aider à faire » ou de « faire à la place de » ? Pourrions-nous envisager un partenariat avec les collectivités ou les EPCI pour des médiateurs numériques de La Poste au plus près des usagers ?

M. Philippe Wahl. – Les MSAP sont dans une situation transitoire : certaines vont être transformées en Maisons France Services. Nous participons à cette transition pour nos propres MSAP. Cependant, nous ne savons pas encore ce que deviendront ces MSAP quand l'ensemble du mouvement des France Services sera terminé. Celles qui n'auront pas été transformées en France Services persisteront-elles d'une autre manière ou bien commandera-t-on leur disparition ? En tout état de cause, nous garderons notre bureau de poste.

J'insiste sur le fait que notre stratégie se base sur la création de partenariats. Récemment, de nombreuses MSAP et collectivités locales ont été transformées en France Services, y compris des MSAP postales dans une moindre mesure. Un problème se posera dans les milieux ruraux, où il n'y aura pas de localisation autonome possible. Si par exemple coexistent une structure France Services dans une petite commune et un bureau de poste, les deux risquent de disparaître par baisse de fréquentation. Faisons un parallèle avec le e-commerce. Nous sommes le leader de la logistique du e-commerce en France et le numéro deux en Europe. Nous avons aujourd'hui de grands clients, notamment dans l'industrie du textile, qui ont décidé de fermer des milliers de magasins physiques en Europe. La fréquentation physique des magasins classiques, quels qu'ils soient, va baisser. Revenons maintenant à l'exemple de la structure France Services et du bureau de poste en milieu rural. Si les deux souhaitent exister indépendamment, ils courront le risque de disparaître, alors que s'ils sont mutualisés, ils perdureront. Dès lors, je suis entièrement engagé pour travailler en partenariat. Si, dans une petite ville, le choix du maire a été de conforter une MSAP en la transformant en structure France Services, je souhaite mettre le bureau de poste dans cette maison France Services pour m'engager à ne pas fermer le bureau de poste. Ensemble, nous tiendrons mieux dans la durée.

Comme je le dis souvent, connaissez-vous le bureau de poste qui sera encore ouvert dans un siècle en France ? C'est celui situé dans les locaux de l'office du tourisme du Mont Saint-Michel. Le maire du Mont Saint-Michel et le directeur de La Poste se sont rapprochés et ont mutualisé leurs structures. Le bureau de poste fonctionne toute la semaine et il est tenu le dimanche par les employés de l'office du tourisme pour les responsabilités postales. Nous sommes candidats de tous les partenariats possibles.

Au sujet de la formation de nos employés, notons que la fréquentation des MSAP a connu une forte croissance en début d'année - croissance que le confinement a entravée. Il nous a été reproché de ne pas former assez nos équipes qui interviennent dans ces structures. Entre 2015 et 2017, nous avons ouvert 500 structures très rapidement ; nous avons donc accumulé un retard de formation. Cependant, nous le comblons actuellement. La formation est commune aux agents de toutes les MSAP. Elle est assurée par un centre national de formation territoriale.

Concernant la médiation au sein de ces MSAP, elle dépend de l'utilisateur final. Dans certains cas, il est plus judicieux de les aider à faire eux-mêmes, dans d'autres cas il est plus pertinent de faire à leur place. C'est un peu comme sur les automates de La Poste. Aujourd'hui, sauf exception, nous ne distribuons plus d'argent directement aux usagers, nous leur indiquons comment faire. Mais s'il s'agit d'une vieille personne qui peine réellement à utiliser l'automate, nos équipes lui servent l'argent directement. Je fais confiance aux postiers pour évaluer ces situations.

Enfin, concernant la médiation numérique, j'aimerais vous donner un exemple. Il y a trois semaines, je me suis rendu dans l'Oise, dans l'agence postale communale portée par le centre social du Coudray Saint-Germer. Ce centre social regroupe un centre de santé, un centre d'informations, un centre administratif et une Agence Postale Communale (APC). Grâce à cette présence de l'APC, nous pouvons faire de la formation numérique pour tout le secteur. Nous sommes donc prêts soit à prendre en charge l'aspect formation, soit à jouer les médiateurs pour ces formations. C'est déjà le cas pour déjà des centaines d'endroits. Si dans 3 ans, nous recensons 2 000 maisons France Services avec un bureau de poste dans chacune, j'en serai très satisfait. L'inverse est également possible : nous pouvons accueillir de tels services sociaux dans le bureau de poste. Quoi qu'il en soit, si les deux structures sont maintenues, elles seront menacées sur le long terme. Je vous parle à la lumière de mes sept ans d'expérience dans le groupe et de mes nombreuses visites sur le territoire. Je crois donc plus que tout à la mutualisation et aux partenariats compte tenu de l'évolution des comportements des Français.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Vous avez évoqué les priorités numériques retenues en partenariat avec l'AMF, notamment le besoin d'identification des personnes touchées par l'illectronisme et les actions à mettre en œuvre pour contrer ce problème. Certaines de ces actions sont mises en place par La Poste elle-même. Pouvez-vous nous détailler ces actions : quelle est leur durée moyenne, qui est le personnel qui se charge de former les personnes repérées ?

M. Philippe Wahl. – La Poste se charge de l'identification des personnes en difficulté avec le numérique, à travers l'administration de tests, l'esprit d'observation, la discussion avec le client à domicile ou au bureau de poste. Le facteur se charge également de distribuer les Ardoiz : il livre le produit, l'ouvre, en explique le fonctionnement. Au niveau de la formation, nous sommes des amorceurs et nous organisons des rendez-vous, mais nous ne faisons pas la formation nous-mêmes.

Nous sommes donc en mesure soit de tout faire si l'ensemble de la démarche est relativement simple, soit, s'il s'agit de former plusieurs personnes sur un sujet donné, de donner accès à cette formation par notre intermédiaire.

M. Raymond Vall, rapporteur. – Nous ne pouvons pas continuer à accepter qu'il y ait sur les territoires fragiles à la fois des désertifications médicales, des fractures numériques, des problèmes de mobilité, de travail... Ce cumul est dangereux. Il faut en effet trouver des partenariats qui permettraient de sauver des postes existantes dans les territoires. De plus, nous devons nous concentrer sur l'accessibilité des services publics numériques. Nous pourrions imaginer que dans les bureaux de poste, des outils mutualisés soient installés pour faciliter l'accès au numérique. Nous avons par le passé connu un fonctionnement similaire pour les cabines téléphoniques : au début, nous recevions un appel formulé par un agent. Ensuite, les cabines ont été dotées d'appareils automatisées, où nous pouvions nous-mêmes composer le numéro. Aujourd'hui, il en est de même pour les services

numériques : pour résorber la fracture numérique, nous devrons simplifier l'accès aux services. Le bureau de poste a la double qualité de fournir à la fois une présence physique qui peut accompagner, et de pouvoir mettre à disposition des appareils qui permettent au public de devenir plus autonomes sur l'accès aux services numériques.

M. Philippe Wahl. – Cette mission de lutte contre l'illectronisme est en effet une nouvelle déclinaison de la mission d'aménagement du territoire et j'insiste sur le fait que nous avons bien l'intention de rester sur les territoires. Il nous faudra bien sûr des moyens financiers complémentaires. Il existe une bonne structure pour obtenir ces moyens : la dépense fiscale liée à la cotisation de valeur ajoutée sur les entreprises.

Nous sommes déjà allés loin dans l'équipement de nos structures en outils numériques. Nous pouvons aller plus loin encore si votre mission le préconise. Aujourd'hui, sur nos 7 000 agences postales, 4 500 sont équipées de tablettes. 650 bureaux sont équipés d'îlots numériques où les gens peuvent accéder à différents services. Par ailleurs, les facteurs n'ont plus qu'un seul outil de travail : le smartphone Facteo. Enfin, pour vous donner un dernier exemple, nous avons, avec le Puy-de-Dôme, un co-financement pour l'accès au wifi dans nos points de contacts. Notre accord permet de faire du bureau de poste un lieu de wifi de grande qualité dans une zone géographique où la connexion n'est pas optimale. Nous pourrions envisager de le faire ailleurs.

Nous avons des moyens budgétaires avec le fonds de péréquation, qui a financé 42 000 tests pour 9 millions d'euros ; nous pourrions aller encore plus loin. Cependant, il ne suffit pas d'équiper les 17 000 points de contacts physiques postaux. Il faut relancer l'idée de projet de France Services mobiles avec des tablettes pour les facteurs, sur lesquelles il y aurait à la fois les procédures administratives publiques mais aussi plusieurs opérateurs. Ce projet est aujourd'hui en panne et il serait nécessaire de le relancer pour compléter les services que nous proposons.

M. Raymond Vall, rapporteur. – Nous devrons certes accompagner financièrement la lutte contre la fracture numérique. Autant faire bénéficier de ce financement un acteur essentiel d'aménagement du territoire comme La Poste en le confortant dans cette nouvelle mission. Nous devrons aussi travailler sur les questions de formation, mais la priorité actuelle est de répondre à l'urgence de l'accès aux services pour des personnes qui utilisent ponctuellement ces services et qui n'ont pas nécessairement besoin, pour le moment, qu'on les dote de matériel personnel.

M. Philippe Wahl. – L'Observatoire national de la présence postale territoriale ainsi que la Commission supérieure du numérique et des postes se sont interrogées sur une cinquième mission de service public pour La Poste : cette mission de visite, de vigilance. Nous y sommes favorables. Cependant, pour faire adopter une mission de service public par Bruxelles, il faut compter trois ou quatre ans, le temps de démontrer l'utilité de la mission, de prouver qu'il existe une carence de marché, que nous sommes le seul opérateur à pouvoir le faire, etc. Nous pouvons le faire, mais si vous voulez aller plus vite, il faut en parallèle élargir une mission de service public déjà existante. Nous pouvons élargir la mission d'aménagement du territoire en créant un compartiment de lutte contre l'exclusion du numérique et le doter de moyens financiers supplémentaires. En tout état de cause, notre service universel du courrier est désormais très fortement déficitaire, il faudra le réorganiser quoi qu'il en soit. La mission d'aménagement du territoire, en prévoyant un volet numérique, pourrait être un bon soutien pour les idées que vous avez. Elle permettrait à la fois une lutte contre la fracture territoriale et une lutte contre la fracture numérique, qui contribue à la fracture territoriale. C'est la

meilleure solution, à condition que nous disposions de moyens importants pour nous accompagner dans cette démarche coûteuse. En effet, si nous choisissons de passer du temps avec les gens, ce temps humain est plus cher qu'une simple distribution sur automate.

M. Raymond Vall, rapporteur. – Nous devrons rendre un rapport autour du 15 juillet avec des propositions concrètes. Cette solution semble être la plus efficace pour répondre à la fracture numérique. Notons que, selon l'INSEE, 42 % de la population est touchée par cette fracture numérique à des degrés différents. Encore une fois, la crise a révélé l'urgence de trouver des solutions dans les territoires pour l'usage du numérique.

M. Philippe Wahl. – Nous ne pourrons élargir notre mission de service public liée à l'aménagement du territoire que si l'AMF est à nos côtés, car il faut que cette mission soit vécue comme nécessaire aussi par les maires.

Mme Angèle Préville. – C'est une excellente idée de passer par le biais de la mission d'aménagement du territoire, cela nous permettra d'agir plus rapidement.

M. Raymond Vall, rapporteur. – Nous sommes d'accord sur l'importance du partenariat avec l'AMF. Nous devrons aussi nous demander comment faire participer les opérateurs dans cette démarche.

M. Philippe Wahl. – Je suis prêt à regarder toutes les solutions. Nous avons deux réseaux particulièrement puissants : un réseau inégalé de 17 100 points de contact, et un réseau de 1 000 « carrés pro » dans les implantations courriers et colis de notre groupe. Nous avons également nos facteurs, qui constituent notre grande puissance pour le contact humain et pour avoir un rôle d'intermédiaire pour les services publics.

M. Raymond Vall, rapporteur. – Merci encore Monsieur le Président.

M. Philippe Wahl. – Merci à vous. Nous tenons de vraies solutions pour résoudre ce problème.

La séance est levée à 16 heures 15.

Jeudi 25 juin 2020

- Présidence de M. Jean-Marie Mizzon, président -

La téléconférence est ouverte à 10 heures.

Audition de la Caisse des Dépôts et Consignations et de la Banque des Territoires (en téléconférence)

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Mes chers collègues, nous devions recevoir aujourd'hui le numéro 2 de la Caisse des Dépôts qui a, dans ses fonctions précédentes, réussi l'exploit de faire infliger à Google une amende historique de près de 2,5 milliards d'euros pour violation des règles de concurrence par la Commission Européenne. Si cette somme était consacrée par l'Union européenne au financement des actions d'inclusion numérique, notre mission d'information s'en trouverait facilitée. Malheureusement, Monsieur Sichel ne peut assister à cette visioconférence. Nous remercions les personnes qui l'accompagnent, toujours présentes parmi nous : Monsieur Nicolas Turcat, responsable de service Éducation, inclusion

et services au public à la direction de l'investissement de la Banque des Territoires ; Monsieur Christophe Genter, directeur du département Cohésion sociale et territoriale à la direction de l'investissement de la Banque des Territoires et Monsieur Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles, internationales et européennes.

La crise sanitaire l'a amplement souligné, l'inclusion numérique est désormais décisive pour l'employabilité, les relations sociales et l'exercice de nos droits. Pourtant, au fur et à mesure de nos auditions, il apparaît que la formation numérique est le parent pauvre de l'inclusion numérique au regard des investissements considérables en faveur des infrastructures.

La Caisse des Dépôts a lancé le programme « *Hubs* territoriaux pour un numérique inclusif » afin d'encourager la coordination des projets d'inclusion numérique dans les territoires ; cependant, à l'heure actuelle, le programme est loin de couvrir toute la France puisque seuls 11 *hubs* (couvrant 50 départements) sont concernés.

Tout le monde s'accorde sur le constat d'une formation nécessaire des Français au numérique, et en premier lieu des salariés. Toutefois, les efforts réalisés sont-ils vraiment à la hauteur des enjeux ?

Pour le *hub* Occitanie, nous avons entendu La Mêlée, partenaire de cette formation au numérique ; tous les départements de la région ne sont cependant pas concernés. Le public visé est estimé à environ 430 000 personnes. Or, la subvention totale prévue est de 450 000 euros TTC. Qu'allez-vous concrètement proposer avec 1 euro par personne ? Je sais qu'il s'agit de fonds d'amorçage, mais peut-être en attendez-vous un effet levier trop fort.

Après votre présentation liminaire, mon collègue, le rapporteur Raymond Vall et mes autres collègues vous poseront des questions complémentaires.

M. Christophe Genter, directeur du département cohésion sociale et territoriale, à la direction de l'investissement de la Banque des Territoires. – Je profite de ce mot introductif pour vous remercier de cette audition et vous réaffirmer, malgré l'absence d'Olivier Sichel, que les sujets d'inclusion numérique sont au cœur de la stratégie d'intervention de la banque des territoires. Cette activité autour des usages et de l'inclusion numérique est logée dans le département « Cohésion sociale et territoriale » que j'ai le plaisir de diriger. Elle est suivie plus particulièrement dans le service de Nicolas Turcat qui s'exprimera dans quelques instants.

Le département Cohésion sociale et territoriale est tourné vers des activités à impact social ainsi que d'inclusion, au sens large du terme et pas seulement numérique. Nous y retrouvons globalement tous les sujets en lien avec l'économie sociale et solidaire, l'ESS. À titre d'exemple, nous accompagnons et investissons dans des projets liés à la transition alimentaire, avec les tiers lieux, l'insertion par l'activité économique (l'IAE), l'économie circulaire, l'hébergement et les services pour les populations fragiles dont les personnes en situation de handicap et la petite enfance, l'accès au soin, le vieillissement avec la problématique du maintien à domicile des personnes âgées, la formation professionnelle et l'éducation.

Ce matin, nous nous focaliserons sur l'inclusion numérique, dans le contexte particulier de post-crise sanitaire. Nous sommes très intéressés de pouvoir échanger avec vous sur les leçons à tirer du confinement. Nous estimons qu'il a été un révélateur des difficultés

rencontrées par un grand nombre de citoyens. Nous connaissons déjà ces problématiques, mais cette crise les a mises en exergue. Les citoyens sont souvent cités, mais nous pouvons également évoquer les entreprises. Elles ont rencontré des difficultés et ont parfois eu du mal à poursuivre leur activité à distance faute d'outils et de compétences numériques. Dans cette dimension « inclusion numérique », je pense que nous devons aussi inclure les TPE, parfois mal à l'aise avec le numérique, au-delà des 13 millions de Français dont nous allons discuter.

Cette période de crise nous a confortés dans l'idée que nous devions intensifier, voire compléter, nos actions en matière d'accompagnement de nos concitoyens sur les usages du numérique et sur la lutte contre l'illectronisme. Les programmes dont nous sommes déjà partenaires historiques sont concernés : les « *Hubs* territoriaux », le dispositif France Services, que nous nous apprêtons à enrichir autour de la médiation numérique et pas seulement administrative, et le Pass numérique, une société collaborative qui distribue les chèques numériques pour la formation des citoyens.

Je laisse à présent la parole à Nicolas Turcat. Il reviendra en détail sur ces différents programmes et initiatives qui ont vu le jour pendant le confinement, à l'image de Solidarité Numérique, une plateforme téléphonique sur laquelle Nicolas a travaillé en *pro bono* avec son équipe.

M. Nicolas Turcat, responsable de service Éducation, inclusion et services au public à la direction de l'investissement de la Banque des Territoires. – Notre action se décline en trois blocs. Le premier porte sur les lieux et logiques de lieux, car l'inclusion numérique est très présente, avec des travailleurs sociaux (ou des agents de collectivités territoriales dans des petites communes) qui opèrent des activités de médiations. Le second concerne l'intelligence territoriale : comment accompagnons-nous les projets dans un certain nombre de territoires ? Enfin, le troisième aborde la logique de la mécanique : comment pouvons-nous créer les canaux de diffusion et d'information pour être capables d'aider des Français dans des procédures administratives ou autres ? Cette action peut aussi passer par le téléphone.

La première logique – de lieu – est principalement centrée autour du dispositif France Services, dont nous sommes partenaires aux côtés de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Nous dédions 30 millions d'euros à cette politique publique, dont 10 millions pour l'animation du réseau. Il est inédit qu'autant de ressources soient dédiées à une animation, à un appui territorial.

Nous comptons 533 lieux France Services, 2 100 médiateurs numériques, probablement 3 000 avec les services civiques et les stagiaires. Ce personnel doit être accompagné, formé, outillé et de bénéficier d'une écoute en cas d'interrogation. Nous avons mis en place une équipe, bientôt huit personnes, qui aident au pilotage et à la mise en place de la formation. Elle réalise des supports pour les agents, répond à des questions *via* une plateforme. Cette équipe effectue de l'extraction et de la donnée de pilotage. Nous sommes ainsi capables de savoir très précisément ce qui se passe dans ces maisons, de manière beaucoup plus fine qu'à l'époque de MSAP. Des personnes développent des produits informatiques ; certaines travaillent sur la qualité de service et d'autres réalisent de l'éditorialisation de contenu, à travers des *newsletters* par exemple. Le métier de médiateur numérique dans une micro-commune se pratique très souvent seul, ou en tout cas à peu d'effectif, en effectif roulant. L'objectif est donc de les accompagner.

La communauté France Services se construit petit à petit. Actuellement, 10 millions sont dédiés à sa construction, 3 millions complémentaires sont consacrés à des dispositifs mobiles France Services, tels que des camping-cars, des bus... Nous effectuons la sélection sur la base des services disponibles dans ces véhicules et non pas sur le type de véhicule, car selon le territoire ou l'élu, les projets et modèles d'intervention diffèrent. Certains font de la médiation, postés dans des mairies, d'autres regroupent les services dans un camping-car, comme dans les Hauts-de-France. Aujourd'hui, nous avons financé 18 camping-cars en France.

Une subvention d'amorçage à hauteur de 30 000 euros par projet a été mise en place, sachant que 30 000 euros abondent annuellement de l'ANCT pendant trois ans pour faire les opérations au titre de France Services. Ce dispositif est donc bien financé et convient parfaitement aux zones rurales. Nous avons récemment ouvert, à la demande du Ministère, ces interventions mobiles dans les QRR, les quartiers de reconquête républicaine.

La deuxième logique de France Services est une logique de partenariat avec le groupe La Poste. Nos activités sont assez proches. La Poste dispose d'un réseau ; elle a été un grand partenaire de la politique publique, notamment sur la partie politique publique de MSAP.

Aujourd'hui, nous remettons à niveau le réseau France Services. Certaines choses ont été prescrites dans le cadre de rapports de la Cour des comptes, notamment la formation des agents, l'animation du réseau... Nous en sommes très conscients et nous y travaillons actuellement ; 17 millions seront consacrés à un projet stratégique en cours de définition.

Nous voulons travailler dans deux directions, respectivement vers les zones très rurales autour des agences postales, et dans les bureaux de poste des quartiers politiques de la ville. La Poste est l'un des derniers services publics dans ces quartiers. Ces zones urbaines sont très denses, mais situées dans un désert administratif ; ces territoires sont très fragiles en la matière. Les arbitrages n'ont pas encore été rendus, des préfigurations arriveront dans des bureaux de poste labellisés France Services à l'automne 2020.

Une autre de nos actions porte sur les *hubs* territoriaux. J'entends votre remarque relative à la somme d'un euro par personne. Toutefois, il faut bien comprendre qu'il ne s'agit pas d'action directe, mais d'ingénierie territoriale, d'accompagnement. Le projet est issu d'un constat réalisé dans un rapport de la Stratégie nationale pour le numérique inclusif rendu en 2018 (pour lequel la Caisse des Dépôts a été impliquée).

Aujourd'hui, une multitude de lieux (entre 5 000 et 6 000) existe en France, plus ou moins formels ; des personnes font de la médiation numérique informelle. Je cite souvent l'exemple d'un homme, écrivain public au McDonald's de la porte de Bagnolet. Toute la journée, de 9 heures à 18 heures, cet homme accueille des personnes envoyées par Pôle Emploi. Il n'a aucune habilitation. Ce phénomène, que nous avions repéré dans la Stratégie nationale pour un numérique inclusif, se traduit par l'explosion des acteurs, et donc des projets territoriaux.

Ainsi, les schémas directeurs d'accessibilité au service public sont un vrai sujet. Ils ne repèrent aujourd'hui que les structures labellisées et s'intéressent en priorité au réseau des MSAP déjà en vigueur, en lien avec les services déconcentrés. Ces schémas ignorent les réseaux de tiers lieux, qui ne sont pas dans les périmètres directs des compétences territoriales. Ils oublient parfois les réseaux de médiathèques, pourtant très actives en matière

d'éducation populaire par exemple. Pour les médiathèques, la situation est très disparate. Par exemple, une médiathèque peut ne pas vouloir réaliser d'inclusion numérique alors que sa voisine en fait *de facto* car elle a des ordinateurs en accès libre. Nous devons identifier concrètement les capacités sur un territoire, puis accompagner et mutualiser les projets. Le rôle essentiel d'un *hub* n'est pas tant l'accueil du public, mais le repérage des médiateurs. Ils effectuent du *B to B*, en appui aux collectivités territoriales, pour fédérer les écosystèmes et accompagner ces projets.

Beaucoup d'acteurs, avec de bonnes idées, sont seuls et n'ont pas forcément ni les ressources, ni les capacités pour rechercher des fonds. Les financements du type Action cœur de ville, fonds européen de développement régional (FEDER), fonds social européen (FSE), sont des financements très compatibles avec les sujets d'inclusion numérique. Nous savons que les financements FSE ou FEDER sont aujourd'hui sous-consommés dans certaines régions.

Nous devons aussi présenter des projets plus ambitieux, plus lourds administrativement ; il en va du rôle des *hubs* d'accompagner les projets, de mutualiser les efforts. Il s'agit presque d'un cabinet de conseil, qui doit repérer des capacités et accompagner des projets auprès des collectivités. Nous accentuerons cette inflexion dans les prochains mois. Pour l'heure, la mission des *hubs* a été de recenser des lieux. La Mêlée en est l'archétype. En mai 2020, 332 lieux ont été repérés dans la zone géographique en question pour une population de 478 000 personnes à cibler. Le prochain objectif est ensuite de rencontrer les collectivités pour réaliser des effets de réseaux.

Comme vous l'avez rappelé, il s'agit pour l'instant d'une subvention d'amorçage ; l'idée est la pérennisation du financement. La Caisse des Dépôts a accordé 5 millions d'euros pour onze *hubs* et 5 millions d'euros ont été apportés en parallèle par les collectivités territoriales ou associations (et entreprises dans de très rares cas). L'objectif est d'obtenir un budget à 50/50 pour avoir des effets leviers peut-être encore plus forts, notamment grâce aux financements européens.

Les *hubs* qui fonctionnent le mieux aujourd'hui sont ceux qui adoptent une logique de mutualisation de l'ingénierie territoriale. Je pense à l'Auvergne-Rhône-Alpes ou aux Hauts-de-France notamment, capables de trouver jusqu'à 3 ou 4 millions d'euros supplémentaires de financements. Dans les Hauts-de-France, ils ont obtenu un prêt du FEDER de 3,3 millions d'euros, permettant un effet levier en embarquant l'ensemble des centres communaux d'action sociale (CCAS) des Hauts-de-France. Nous observons alors un début de structuration.

Enfin, la dernière logique est celle de l'attraction : comment pouvons-nous être certains que les Français viennent dans ces lieux ? Personne ne sait que dans une médiathèque, il y a un ordinateur avec une personne formée et capable de vous accueillir. Personne ne sait qu'il existe une France Services à tel ou tel endroit. Nous manquons de communication, nous avons besoin d'une communication territoriale et nationale massive. Comment nous assurons-nous que les gens vont dans le lieu et repartent en ayant effectué leur formation ?

Nous devons être certains qu'un accompagnement de qualité existe dans ces lieux. Ces derniers doivent être labellisés. Or, encore trop de lieux aujourd'hui ne disposent pas d'un accompagnement de qualité. Dans le recensement que nous avons fait, nous nous sommes aperçus qu'un certain nombre de personnes, des anciens du service informatique, avaient

monté un dispositif de médiation numérique en bord de bourg, mais qui n'était pas attractif. France Services était très marqué socialement et constituait un vrai repoussoir. La question de gérer ces repoussoirs est cruciale. Parmi les 13 millions de Français dont nous parlons sans cesse, la moitié n'a pas de connexion internet, mais l'autre moitié a renoncé car elle se sent honteuse. Ces Français n'ont pas envie d'aller demander à n'importe quelle personne installée en bord de route, sauf dans certains cas, comme par exemple pour les cartes grises. Ce service privé fonctionne très bien pour ceux qui peuvent y recourir car il coûte une trentaine d'euros.

Lorsqu'il s'agit de donner des compétences de formation au numérique, la situation est bien plus complexe. Le Pass numérique a été pensé pour cette raison. Il a été mis en place par deux appels à projets. Nous avons fait le choix, comme l'a rappelé Christophe Genter, d'être dans une direction de l'investissement. Nous avons investi dans la société APTIC, opératrice du Pass numérique aujourd'hui. Nous avons investi en fonds propres et quasi-fonds propres pour soutenir le développement de la structure afin d'opérationnaliser le Pass numérique. Nous sommes en plein déploiement des Pass numériques, mais des points restent à simplifier. Ce soir encore, j'ai une réunion pour en discuter, car il nous reste beaucoup à faire pour simplifier le Pass numérique. Nous pourrons en rediscuter.

Voilà un tour d'horizon du panel inclusion numérique, France Services. Je pense avoir répondu à une partie de vos questions sur le financement. Sur les chiffres de France Services, je vous laisserai bien sûr prendre contact avec l'ANCT et la directrice du programme Sophie Duval-Huwart, qui vous confirmera ce tableau et le rôle central des préfets dans le cadre des labellisations France Services. Depuis le 1^{er} janvier 2020, 533 France Services ont été mises en place, 900 à la fin de l'année. Actuellement, 25 % des cantons sont couverts et nous sommes dans la cible de l'objectif. À la vitesse où nous nous déployons pour l'instant, nous respecterons la promesse présidentielle qui est que chaque Français soit à moins de trente minutes d'une maison France Services.

Grâce à notre outil de mesure de l'activité des maisons France Services, nous avons pu observer deux faits marquants pendant le confinement. Ainsi, entre le 1^{er} janvier 2020 et fin mai, quasiment 450 000 actes métiers ont été accompagnés, soit 100 000 visiteurs uniques (nous divisons le premier chiffre par quatre car beaucoup de Français reviennent, ayant trouvé un accompagnement). Nous observons par ailleurs un effet de cannibalisation ; en effet, les médiateurs, souvent des travailleurs sociaux, sont très enclins à prendre du temps pour répondre aux questions.

Beaucoup de territoires, je pense notamment à la Bretagne, ont mis un point d'honneur à la former des médiateurs, à gérer la crise sociale dans certains cas. Aujourd'hui, Pôle Emploi se retrouve en difficulté car le public se rend désormais à la maison France Services et non plus dans les locaux de Pôle Emploi. Le public est prêt à parcourir plus de kilomètres pour venir à la Maison France Services afin d'avoir des réponses à ses questions, et exposer ses dossiers pendant 45 minutes, durée moyenne d'un acte France Services. Cela témoigne d'un accompagnement de qualité.

Le deuxième point notable est que la moitié des 445 000 actes réalisés dans les France Services concerne les neuf opérateurs nationaux. Sur ces neuf opérateurs, l'immense majorité concerne Pôle Emploi et la Caisse d'allocations familiales (CAF) ; le reste est marginal (avec une part de croissance très forte sur la préfecture : permis, carte grise...).

L'autre moitié des actes, et c'est une découverte avec France Services, concerne des actes relevant des acteurs locaux (actes d'urbanisme, bourses pour le collège...)

témoignant du caractère polyvalent des agents dont certains maîtrisent plus de dix-huit procédures Pôle Emploi, une quinzaine de procédures CAF, celles de la commune comme les cantines etc. Cela surprend beaucoup l'ANCT. Aujourd'hui, nous concevons la décentralisation de l'accompagnement de manière plus forte en embarquant nos directions régionales et nos directions territoriales de manière plus proactive.

Nous dénombrons aujourd'hui 11 *hubs* qui couvrent 51 départements. Pour couvrir la France, nous aurions besoin d'une vingtaine de *hubs*. Lors de la première vague, un jury sélectionnait les dossiers sur la maturité et la dimension hybride du projet : êtes-vous capables d'embarquer les associations, d'avoir cet équilibre que nous recherchons avec les collectivités ? Pour la deuxième vague, nous y réfléchissons actuellement, l'idée est de construire avec les territoires les propositions de *hubs*. Cela sera probablement un appel à manifestation d'intérêt (AMI) au fil de l'eau.

Enfin, nous essaierons surtout de financer des programmes d'action encore plus précis. Nous nous sommes aperçus que le déploiement du Pass numérique est un sujet assez embarqué par l'appel à projets, ce n'est peut-être pas la peine d'insister. Nous devrions peut-être concentrer les *hubs* sur la fédération d'écosystèmes, le recensement des capacités, la mise en place des cartographies. Il s'agit de la mission que nous essaierons d'accélérer.

L'autre point évoqué est l'inclusion numérique des entreprises. Dans le cadre de Solidarité Numérique que nous avons accompagnée *pro bono*, avec le secrétariat d'État au numérique, nous avons fait la promesse de faire perdurer et développer les dispositifs qui fonctionnent.

L'année dernière, avec Olivier Sichel, nous avons réalisé une visite de terrain au Canada, le point d'exemple qui a permis au Président de la République de penser France Services. Service Canada fonctionne sur trois niveaux de services. Ce ne sont pas les lieux, car la géographie canadienne est évidemment radicalement différente de la nôtre, mais la logique de transformation dans laquelle ce pays est engagé est très intéressante. Le premier niveau est le site web extrêmement clair et simplifié mis en place ; nous pourrons en rediscuter. La plateforme téléphonique intervient en second niveau d'accès. Cette plateforme est elle-même répartie sur trois niveaux d'accueil, avec des appels sortants, ce qui est extrêmement rare dans l'administration. Une fois que vous avez passé tous ces caps, quelqu'un vous redirige vers les lieux (même si bien sûr, vous pouvez vous diriger seul vers les lieux). Ce canal téléphonique, aujourd'hui, nous intéresse énormément et nous aimerais y travailler. Nous expérimenterons à la rentrée quelque chose autour de la médiation téléphonique. Cela a fonctionné sur la base du volontariat avec Solidarité Numérique mais devra perdurer de manière plus professionnelle.

L'inclusion numérique couvre aussi les TPE, PME, les commerçants et les artisans. Lorsque vous êtes restaurateur par exemple, que votre expert-comptable effectue toutes vos procédures depuis toujours parce que vous êtes concentré sur votre activité en tant que telle, vous n'avez peut-être pas les compétences numériques nécessaires pour les démarches administratives. Aujourd'hui, nous avons un vrai sujet avec les procédures d'obtention des Kbis, le téléchargement des pièces pour les prêts garantis par l'État (PGE), les dispositifs de mesures de la Banque publique d'investissement (BPI), des régions, etc. Beaucoup de personnes ne savent pas le faire et se sont adressées à France Services à la réouverture des locaux. Aujourd'hui, ces personnes se voient opposer des refus, car elles se retrouvent face à un travailleur social qui ne veut pas effectuer les procédures économiques ou financières à la place du demandeur, qu'il redirige alors vers la chambre de commerce et

d'industrie (CCI). Cependant, les CCI sont peu nombreuses et toutes situées dans les grandes villes. Il s'agit d'un vrai sujet, porteur, sur lequel nous devons travailler, car la transformation numérique des TPE/PME permettrait assurément d'accélérer l'attractivité de certains territoires.

Enfin, vous m'avez interrogé sur l'employabilité et les compétences numériques. Nous sommes actionnaires de la société Simplon, et partenaires historiques de la Grande École du Numérique, un grand appel à projets qui labellise des lieux et des compétences numériques. Depuis trois ans maintenant, 10 000 personnes ont été formées au niveau bac et infra-bac, avec une double vocation d'attractivité et de compétence numérique pour les entreprises. De grands groupes (la Société Générale, Capgemini...) recrutent des gens de ce niveau-là. Vous n'avez pas besoin d'avoir un bac+5 pour disposer de compétences numériques. Le numérique est l'une des grandes et dernières voies d'ascension sociale de ce pays. Il y a de très belles histoires, je ne vais pas vous citer l'École 42, de la *French tech*... Des personnes infra-bac connaissent aujourd'hui une vraie réussite et perçoivent de bons salaires. Nous investissons dans la société ESUS-Simplon, aujourd'hui le plus grand réseau de fabriques en France, avec 72 fabriques (dont 54 en France), formant 2 000 personnes par an.

M. Raymond Vall, rapporteur. – Je souhaite demander à Monsieur Turcat s'il ne voudrait pas se mettre à notre place ; il pourrait ainsi nous aider rapidement à développer sa vision pour une meilleure organisation, une stratégie afin de lutter efficacement contre l'illectronisme.

Je remercie infiniment l'ensemble des intervenants. Il est intéressant de relier votre propos à l'audition du Président de La Poste. Quand vous nous décrivez les relations avec l'ANCT, nous avons l'impression que se dessine la nécessité d'aller à l'encontre de la situation éclatée, dispersée, non coordonnée en matière de lutte contre l'illectronisme. Vous suggérez, à travers votre intervention, que l'ANCT, la CDC et la Poste peuvent constituer les fondations d'une politique et d'une stratégie qui permettrait de réunir tous ces moyens, toutes ces compétences afin d'être plus efficaces rapidement.

Vous l'avez démontré, vous réunissez un maillage, une capacité de personnel de terrain, une forme de facilitation d'accès au service public incomparables. Vous avez exposé votre participation à l'aménagement du territoire, les moyens, la connaissance des dispositifs qui visent à réduire les fractures quelles qu'elles soient, et la nécessité d'un investissement. Nous avons ainsi une ébauche des sujets à travailler ensemble afin de proposer une première définition de la nouvelle politique devant être mise en place pour lutter contre ce fléau national.

Mme Angèle Préville. – J'ai un questionnement par rapport à notre souci de prendre en compte tous les citoyens français dans une situation d'illectronisme, répartis sur l'ensemble du territoire national. Vous avez indiqué comment sont résolus les problèmes sur certains territoires. Vous avez notamment parlé d'appel à projets, ce qui me touche car j'ai travaillé sur une proposition de résolution européenne à ce sujet. Évidemment, certains territoires pourront répondre à des appels à projets, auront des fonds redistribués car d'autres territoires ne les demandent pas. C'est bien toute la problématique de l'accès et de la couverture intégrale du territoire qui est en jeu.

Ne serait-il pas plus adapté de partir des territoires (des zones rurales et très rurales, des quartiers de politique de la ville) qui rencontrent visiblement des problèmes d'accès au numérique ? Peut-être faudrait-il partir des territoires les plus en difficulté, car

personne ne demandera d'aide dans ces territoires-là. Cela me questionne car toute la complexité et la difficulté viennent des inégalités de territoires. Nous devons résoudre le problème sur l'ensemble du territoire national. Vous avez évoqué l'appel à manifestation d'intérêt, mais quelqu'un sur un territoire donné doit être en mesure d'y répondre. Comment ces territoires opèrent-ils ?

M. Nicolas Turcat. – Je partage avec vous le constat sur l'accompagnement concret de beaucoup d'appels à projets. Comment pouvons-nous les accompagner et les structurer ? J'aurais un point d'infexion au constat que vous avez exposé. Au-delà de l'égalité sur territoire, la question de la priorisation des actions dans certains territoires se pose. Lorsque nous déployions des appels à projets ou des appels à manifestation d'intérêt, un des soucis des « *Hubs* territoriaux pour un numérique inclusif » était à l'époque de prioriser certains territoires. Par exemple, le territoire francilien, extrêmement dense, avec beaucoup de Quartiers Politiques de la Ville sur la première couronne, a été fondamental dans la manière de traiter le sujet. Les Normands ont aujourd'hui une structure de réseau beaucoup plus aboutie et mature en matière d'inclusion numérique, ils ont des structures de mutualisation, des réseaux (Point Info 14, Manche numérique...) qui appuient beaucoup de lieux et apportent une vraie réponse à leur territoire sur l'inclusion numérique, c'est exceptionnel. De même, les Landes sont le très bon élève sur le sujet du numérique éducatif. Effectivement, nous préférons prioriser. C'est un parti pris. Nous n'avons pas une action similaire partout et tout le temps.

Pour prioriser, il faut construire une trajectoire pour couvrir le territoire. Normalement, les *hubs* sont censés récupérer les appels à projets dans une région, rencontrer les acteurs de terrain et les motiver pour y répondre. Leur travail est de répondre concrètement sur des fonds européens, à la fabrique des territoires de l'ANCT, etc. Il existe une multiplicité d'acteurs, de programmes, d'appels à projets. Action Cœur de ville est une attractivité pour les commerces par exemple, mais couvre aussi le sujet de l'inclusion numérique des acteurs ; peu de personnes sont au courant. La banque des territoires doit appuyer les différents *hubs* entre eux. Avec l'ANCT, nous leur fournissons un webinaire tous les mois, nous leur expliquons les différents projets, les critères de candidatures. Nous tentons d'être pédagogues, sinon les acteurs ne comprennent pas et renoncent.

Mme Martine Berthet. – Vous avez cité le Pass numérique tout à l'heure, pouvez-vous développer ce sujet ? Intervenez-vous sur ce dossier ? Si oui, de quelle manière ? Comment est-il développé actuellement ? Sa répartition géographique est-elle la même sur l'ensemble du territoire ? N'est-ce pas précisément les territoires les plus dynamiques, donc ceux qui en ont le moins besoin, qui se dirigent vers ce type d'action ?

M. Nicolas Turcat. – Sur le Pass numérique, nous sommes actionnaires (aux côtés de l'État et de la MAIF notamment) en fonds propres et en quasi-fonds propres de la société APTIC, opératrice du Pass numérique. Une levée de 2 millions d'euros a servi à construire les capacités, recruter des gens dans cette société d'intérêt collectif, dans laquelle la Caisse et l'État sont très présents. Ce n'est pas une société publique, mais elle revêt un caractère d'intérêt général très fort. Le statut de société coopérative aussi est très intéressant car il permet d'associer les collectivités territoriales à la gouvernance. Je signale qu'il s'agit d'un des rares cas de participation de collectivités à des sociétés économiques dans un modèle économique d'investisseur. Cela permet de casser cette logique de prescripteur, acheteur/acheté et de construire autrement un dispositif.

Jusqu'alors, 10 millions d'euros ont été injectés en 2019, et 15 millions d'euros ont été annoncés avec le cofinancement « 1 euro pour 1 euro » entre l'État et les collectivités. Les collectivités engagées sont souvent les plus matures. Du fait de leur implication dans la stratégie nationale, elles savent ce qu'est le Pass numérique et savent quasiment le distribuer : la Nouvelle Aquitaine, la Drôme ou la Normandie sont des exemples pertinents, des territoires très structurés.

Un dispositif de *hubs* consiste à aller chercher les territoires les plus reculés. Depuis le début de l'année, nous avons organisé trois webinaires avec des territoires qui n'étaient pas concernés initialement par le Pass numérique, afin de leur expliquer les dispositifs mis en place, notamment pour les diffuser auprès du public. Cela représente une trentaine de départements.

Nous pouvons également évoquer les territoires d'expérimentation, les « TANI », un dispositif de bonnes pratiques et de partage au niveau de l'ANCT. Il s'agit d'une communauté animée *via* du numérique (pour l'instant), y compris avec le secrétaire d'État, en partage d'expérience, partage des charges etc.

Effectivement, le Pass numérique concerne pour l'instant les territoires les plus matures car il faut pouvoir identifier les lieux dans lesquels il serait bénéfique. Beaucoup de collectivités ont cette maturité car des schémas directeurs au niveau départemental ont été mis en place, y compris avec les préfets.

La seconde problématique vient de la manière dont vous le diffusez, cette question est plus complexe. Une fois les Pass numériques achetés, il faut identifier les bons citoyens à qui les donner. Cette identification est extrêmement compliquée car aujourd'hui seules les personnes en interface directe avec nos concitoyens se rendent compte des difficultés. Nous devons fournir une mini-formation pour expliquer les critères d'éligibilité au Pass numérique. Nous devons être vigilants car dans une France Services ou dans une mairie, vous pourriez très bien donner un Pass numérique à une personne de manière non ciblée. Or, nous savons que le ciblage est la clef de la réussite.

Je citerai deux exemples. D'abord en Saône-et-Loire, où j'ai vu des Pass numériques être donnés suite à la numérisation du Chèque emploi service universel (Cesu). Le Cesu est très basique mais du jour au lendemain, il est passé en numérique et il est devenu compliqué de commander des chèques Cesu. Cette difficulté n'a pas du tout été repérée par l'administration et s'est révélée très importante l'hiver dernier. La majorité de la médiation s'est concentrée sur cette question. Le Cesu n'étant pris en charge par personne, des ateliers Pass numériques ont été organisés pour répondre à ce problème.

Le second exemple, c'est le décrochage scolaire. À Dijon, le rectorat a identifié les parents des décrocheurs scolaires dans les collèges. Assez vite, la corrélation a été faite entre le décrochage de l'enfant et le fait que les parents n'utilisaient jamais les outils numériques : Pronote, l'ENT... Le CPE identifiait l'élève et donnait un Pass numérique aux parents concernés, car beaucoup de parents ne savaient pas faire et n'osaient pas demander, par honte. Cela a bien fonctionné car cela était très ciblé, pour un moment donné. Nous devons donc avoir une vision stratégique autour des lieux, de la façon dont on va les diffuser, en même temps que sur les préoccupations réelles.

Je finirai sur les cartes grises, un cas très particulier. Aujourd'hui, des préfets ont autorisé des opérateurs privés à facturer 29 euros pour cette procédure, alors que des

préfectures ont fermé et que des France Services font cette même procédure gratuitement. C'est un vrai sujet que nous devrons aborder. Nous avons reçu la société Feu Vert dans le cadre de la Stratégie nationale pour un numérique inclusif. Elle nous a expliqué que finalement, dans le panier moyen de la réparation d'une automobile, les consommateurs paient 29 euros pour s'épargner une procédure administrative. Cela ne pourrait-il pas être pris en charge par le Pass numérique ? Nous aimerais que les élus territoriaux y réfléchissent.

M. Raymond Vall, rapporteur. – Je voudrais revenir sur cette question. Je vois une confirmation de l'abandon des territoires. Une inégalité territoriale se crée dans ce que vous dites sur les cartes grises, ou dans la disparition de l'accès physique aux services publics. Nous devons lutter contre cette inégalité. Parfois, il en va de même dans ces territoires pour les infrastructures, avec dans certains cas, des disparités scandaleuses de l'offre.

Retrouver une égalité territoriale est l'une de nos missions. Les différents cas que vous avez évoqués sont tout à fait scandaleux. Nous devons défendre la nécessité absolue de garder un accès physique à ces services indispensables à la population. Ne parlons même pas de ce qui peut concerner la santé. Tout cela se croise avec une situation politique de fracture, extrêmement dangereuse.

Par conséquent, j'en reviens à la nécessité de faire prendre conscience, à travers le rapport que nous allons remettre, du fait que l'État se doit de définir et prendre ses responsabilités en matière de lutte contre l'illectronisme. Il existe énormément d'initiatives formidables, efficaces, mais elles se sont développées sans cohésion.

L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) précise que plus de 40 % de la population, à différents niveaux, souffre de l'illectronisme. Nous savons pertinemment que ces territoires qui souffrent déjà d'un handicap seront laissés sur le bord de la route car ils n'auront pas les infrastructures, les lieux ou les maillages nécessaires.

De bonnes initiatives existent. Nous devons essayer de les rassembler, mais nous ne pouvons accepter la réponse d'un manque de dispositif dans des domaines qui sont des compétences régaliennes de l'État. Nous ne pouvons accepter que la formation des enseignants ne soit pas obligatoire en matière de numérique, ou que certains territoires ne puissent avoir accès à l'acte médical numérisé.

Aujourd'hui, un certain nombre de départements sollicitent les opérateurs traditionnels, mais les débits ne sont pas compatibles avec certaines utilisations du numérique, dont le télétravail, la santé...

C'est un hymne à la ruralité, car nous avons l'impression que ce sont toujours les mêmes territoires qui sont sacrifiés. Ces territoires aujourd'hui paient le prix fort d'avoir accès à 30 mégabits. Un département de 200 000 habitants dispose d'un budget de 90 millions d'euros, dont 50 % est affecté aux territoires. Pour quelle contrepartie ? Nous n'avons aucune mesure d'accompagnement, aucune capacité en *engineering* pour imaginer une politique territoriale numérique.

J'ai bien noté que l'ANCT doit ajouter la lutte contre les inégalités face au développement numérique dans sa mission. Lorsque nous avons discuté avec le Président de La Poste, nous avons ouvert la brèche pour savoir si nous pouvions compléter sa mission d'aménagement du territoire par avenant, associés à la Caisse des Dépôts. La situation est grave. Pourtant, lorsque nous vous écoutons, nous avons l'impression que nous sommes dans

une dynamique, que tous les problèmes se régleront. Ce n'est pas le cas. Nous devons déclencher une véritable décision, une volonté politique à travers cette mission.

Mme Angèle Préville. – Je souhaite aller dans le même sens que Monsieur le rapporteur, je suis entièrement d'accord avec lui. Je ne peux me résoudre à ce que l'accès à la carte grise coûte maintenant *a minima* 29 euros alors qu'avant, ce service était gratuit. Je ne comprends pas le glissement vers de telles pratiques.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Je poserai trois questions. La première concerne l'attractivité des *hubs*. Nous l'avons déjà entendu dans d'autres auditions et vous nous l'avez rappelé aujourd'hui : nous constatons un manque de communication, un manque de promotion. Ce qui est fait n'est pas su. Envisagez-vous un effort particulier en direction de cette communication pour que les efforts effectués soient accompagnés par une recrudescence du public ?

Ma deuxième question concerne les *hubs* présents sur le territoire. Vous avez rappelé que vous couvriez près de 50 % du territoire français, et qu'une vingtaine de *hubs* serait nécessaire pour couvrir l'ensemble du territoire. Pour ce faire, vous envisagez de vous appuyer sur le traditionnel appel à manifestation d'intérêt, « au fil de l'eau » avez-vous rajouté. Mais si vous considérez que cette mise en place est importante, pourquoi utilisez-vous cette procédure (si ce n'est faute de moyens pour mettre en place les 20 *hubs* dont nous aurions besoin) ?

Enfin, je ne comprends pas une telle disparité entre les territoires. Comment certains peuvent-ils bénéficié de 3,3 millions d'aides du FEDER ou du FSE, alors que d'autres n'ont rien ? La stratégie nationale numérique n'aurait-elle pas été plus pertinente si elle avait consisté à demander des fonds à l'Europe par une cellule nationale, quitte à redistribuer ensuite sur le territoire les résultats de cette demande ?

M. Philippe Blanchot. – Je peux peut-être répondre sur la question européenne, même si ce ne sont pas mes attributions propres. Nous observons une difficulté de la régionalisation des fonds structurels, même si cette difficulté se traduit souvent par une sous-consommation.

À l'occasion de la mise en place du prochain cadre financier pluriannuel, il devrait exister un financement un peu plus nationalisé, de ce qu'il restera de ces fonds structurels. Cependant, nous sommes loin de revenir vers la gestion nationale et centralisée que vous évoquez, Monsieur le président.

Notre apport doit se faire en ingénierie pour que les collectivités puissent utiliser ces fonds, et les utilisent. Nous le faisons en partenariat avec les ANCT, sur le FEDER notamment. Toutefois, là aussi, la Caisse n'est pas gestionnaire de ces comptes, elle ne peut qu'apporter un soutien en ingénierie.

M. Nicolas Turcat. – Quant à la régionalisation, je ne dispose pas d'information, il s'agit simplement de la question des programmes opérationnels. Les Hauts-de-France disposent de l'ingénierie pour rédiger des programmes et chercher les financements. Ces situations illustrent la diversité des territoires.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Je demandais s'il n'était pas plus pertinent de faire un dossier pour onze bénéficiaires, plutôt que onze dossiers pour onze bénéficiaires.

M. Philippe Blanchot. – Ce que vous évoquez, Monsieur le président, est une renationalisation des fonds structurels, auquel cas il s'agit de la compétence du législateur et non plus de la nôtre. Nous ne pouvons que constater et regretter, comme vous le faites, que les fonds structurels sont trop souvent sous-utilisés.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Le législateur n'a jamais interdit les conventions entre partenaires, nous pourrions imaginer des combinaisons.

M. Philippe Blanchot. – À ce moment-là, il faudrait plutôt imaginer un dispositif au niveau de Régions de France. En revanche, si nous souhaitions revenir à une gestion nationale des fonds structurels, l'action relèverait du législateur. Je ne suis pas certain qu'elle soit souhaitée par les élus locaux. Nous sommes dans un sujet complexe. Par exemple, lorsque nous évoquons avec les régions la possibilité d'utiliser ce qui reste de fonds structurels non utilisés, elles n'y sont pas favorables. Les régions y voient une renationalisation. Ce sujet est très compliqué dans le dialogue avec les régions.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Nous allons clore ce chapitre, les régions ne perdront jamais autant d'argent qu'en a perdu l'État. Il me semble que vous conduisez une politique nationale déclinée au plan régional et qu'en ce sens-là, il n'est pas idiot d'avoir une approche nationale pour limiter le nombre de dossiers.

M. Nicolas Turcat. – Concernant la présence des *hubs*, pourquoi parlais-je d'un AMI « au fil de l'eau » ? Nous pourrions imaginer un système avec une date butoir : par exemple, au 30 septembre tout le monde nous rendrait les dossiers et nous les financerions en un seul bloc. Cependant, en adoptant cette politique, les projets ne seraient pas matures. Nous pouvons leur faire prendre de l'envergure, en les accompagnant et en organisant trois ou quatre réunions avec les collectivités territoriales.

J'ai l'exemple très concret d'un cycle de réunions que nous menons depuis quelques semaines avec une région, pourtant très mature, que j'ai citée plus tôt. Cette région aura son *hub*, mais nous l'aidons à compléter son dispositif, à prioriser les problématiques. Cet accompagnement prend du temps, « le temps de la maturité ». Nous organisons une réunion toutes les trois semaines avec les départements et les structures de mutualisation, partenaires dans ce consortium. L'objectif est de développer une réflexion en matière de portage. Quel est le portage optimal ? Est-ce seulement un consortium entre plusieurs départements ? Est-ce une association comme en Auvergne-Rhône-Alpes ? Est-ce une société coopérative comme dans les Hauts-de-France ? Ce sont des décisions de nature politique.

Aujourd'hui, nous faisons le retour d'expérience de ces douze premiers mois de *hubs* ; nous préférons prendre quelques semaines de plus pour peaufiner l'accompagnement plutôt qu'imposer une date butoir, aboutissant à un projet financé bon an mal an. Par exemple, le Grand-Est est composé de deux blocs. Le bloc Ouest est moins structuré que le bloc Est. Les Alsaciens sont très structurés. De l'Aube jusqu'à la Belgique, le territoire est beaucoup moins peuplé. Nous essayons de convaincre la partie Est d'intervenir sur la partie Ouest. Je comprends aussi leurs réticences puisqu'ils ne connaissent pas les réseaux dans cette région. Les Ardennais sont structurés et n'ont pas envie de se faire embarquer de cette manière. Nous sommes au cœur des particularités des territoires.

En revanche, il ne s'agit pas d'une question de moyens. Dans les années 2000, nous avons assisté à la création des « centres de ressources pour l'inclusion et la médiation numérique », pour l'ingénierie territoriale et régionale. Ces centres étaient financés à hauteur

de 45 000 euros pour deux ans, soit 90 000 euros, à l'échelle d'une région. Ici, nous parlons d'une enveloppe de 450 000 euros pour 18 mois. Ce financement est donc bien plus ample.

Pour la communication, à la Caisse des Dépôts sur la Banque des Territoires, nous travaillons à l'échelle du territoire. Une maison France Services a une zone d'attraction de douze kilomètres autour d'elle. Nous devons l'augmenter, *a minima* la doubler. Deux questions m'apparaissent comme cruciales. La première est la communication nationale massive (dans un journal télévisé par exemple) ; elle est du ressort de l'Etat. L'autre question est l'animation territoriale, que nous soutenons. Ainsi, nous fournissons des kits et des formations à l'ensemble des agents France Services.

La téléconférence est close à 11 h 20.

Lundi 29 juin 2020

- Présidence de M. Jean-Marie Mizzon, président -

La téléconférence est ouverte à 15 heures.

**Audition de Mme Salomé Berlioux, présidente de l'association Chemins d'avenirs, auteure du rapport remis au ministre de l'éducation nationale
« Mission orientation et égalité des chances dans la France des zones rurales et des petites villes : "restaurer la promesse républicaine" »**

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Nous accueillons Mme Salomé Berlioux, fondatrice et présidente de l'association Chemins d'avenirs. Madame, dans votre essai de 2019 « Les invisibles de la République », vous avez évoqué la jeunesse oubliée de la « France périphérique », celle des territoires ruraux, des petites et moyennes villes, éloignée des métropoles, dont les problématiques ont raisonnablement été évoquées pendant la crise des gilets jaunes. Ce cri d'alarme devant le parcours d'obstacles de cette jeunesse, qui balaie la promesse d'égalité des chances gravée au cœur du contrat républicain, semble avoir été entendu, puisque le Gouvernement vous a confié un rapport sur l'orientation et l'égalité des chances dans la France des zones rurales et des petites villes. Ce rapport, remis le 5 mars dernier au ministre de l'éducation nationale, porte l'ambition de « *restaurer la promesse républicaine* » et préconise, notamment, de « *favoriser l'utilisation du numérique pour soutenir l'orientation et les aspirations des jeunes ruraux* ».

Quelle appréciation portez-vous sur les efforts faits dans cette direction par les pouvoirs publics ? Sont-ils suffisants ? Quelles seraient vos recommandations pour réduire la fracture numérique ?

Après votre présentation liminaire, le rapporteur Raymond Vall puis mes collègues sénateurs vous poseront des questions complémentaires.

Mme Salomé Berlioux, présidente de l'association Chemins d'avenirs. – Je suis heureuse de participer à vos travaux en tant que porteur de projets sur le terrain – je suis, par exemple, intervenue ce matin dans un collège REP dans l'Allier. La question du numérique, qui est l'un des obstacles rencontrés par les jeunes des territoires ruraux, est revenue au premier plan pendant la crise sanitaire.

La fracture numérique n'est qu'un des obstacles que rencontrent ces jeunes. On constate, en effet, une accumulation d'obstacles pour les jeunes de la France périphérique, des zones rurales et des petites villes. Ces derniers sont nombreux : 23 % des moins de 20 ans grandissent en zone rurale, et 42 % dans les petites villes, soit plus de 10 millions de personnes selon l'Insee. Alors que leur potentiel est immense, ces jeunes sont confrontés, en plus de la fracture numérique, au manque d'informations concernant l'avenir, à des opportunités – académiques, culturelles, professionnelles – moindres à proximité immédiate de leur domicile, à une « assignation à résidence », à une autocensure, à un manque de confiance en soi, et à la fragilité économique et sociale de certains foyers – 80 % des ménages modestes vivent dans la France périphérique.

Un lieu commun veut que les jeunes puissent aujourd'hui accéder à tout grâce à internet : ils peuvent s'informer en un claquement de doigts et s'orienter sans difficulté puisque tout est en ligne.

Pourtant, la fracture digitale prend deux formes.

Elle est, d'abord, technique. Je ne suis pas une spécialiste en la matière, mais il y a des zones blanches, des territoires où la connexion internet est limitée. Certains jeunes ne disposent que d'un matériel informatique peu performant. Chemins d'avenirs fait partie du collectif Mentorat, lequel rassemble huit associations – comme Article 1, l'Association de la fondation étudiante pour la ville (AFEV), l'Institut Télémaque et « Nos quartiers ont du talent » – qui agissent en faveur de l'égalité des chances en utilisant le parrainage individuel comme effet de levier. Avec ce collectif, nous avons mené deux opérations pendant le confinement : « Mentorat d'urgence » et « Connexion d'urgence », pour faire livrer des ordinateurs et des cartes 4G aux jeunes des quartiers prioritaires et des zones rurales afin de leur permettre de suivre les cours. De la même façon, 70 % des 1 000 filleuls de Chemins d'avenirs nous faisaient part de ce type de difficultés.

La fracture numérique est, ensuite, celle des usages. Un jeune de 16-17 ans vivant dans une métropole va, au cours d'une journée, consulter les horaires de bus sur une application, les séances de cinéma sur une autre... Le jeune qui vit au fond de la Creuse, du Morvan ou des Vosges n'aura pas la même utilisation quotidienne du numérique. Ils se servent des réseaux sociaux – Instagram, Snapchat, TikTok, etc. Pour s'orienter, faire des choix académiques, chercher des opportunités d'emploi, il faut avoir une affinité quotidienne avec le numérique qu'ils n'ont pas, pour des raisons liées à la fracture technique, au capital socioculturel et à l'absence de maîtrise de ces outils par leur entourage familial.

La fracture va s'approfondissant, en termes de numérique, de mobilité, de maîtrise des langues vivantes, entre les jeunes des métropoles qui maîtrisent de plus en plus les « attendus » et les autres. Une enquête d'opinion, que la Fondation Jean-Jaurès et Chemins d'avenirs avaient commandée en novembre dernier, montrait 20 points d'écart entre les jeunes des zones rurales et ceux de l'agglomération parisienne à qui l'on demandait s'ils avaient pris des cours de langue supplémentaires financés par leurs parents ou s'ils allaient faire des études « ambitieuses », et 15 points d'écart quand on leur demande s'ils ont auprès d'eux des « modèles » auxquels ils peuvent s'identifier.

Le numérique s'inscrit dans cette série de décalages qui, pris individuellement, ne seraient peut-être pas gênants, mais qui, accumulés, commencent à porter fortement atteinte à l'égalité des chances entre les jeunes Français.

Dans « Les invisibles de la République », nous avions essayé, avec Erkki Maillard, de mettre en avant l'aspect corrosif, plus qu'explosif, de la fracture numérique. Ces jeunes nous disent : « ce n'est pas fait pour moi », « je n'ai pas confiance en moi », « je ne sais pas ce que je vais faire après », « tout ne m'est pas autorisé », « certaines voies me sont interdites ». Le numérique pourrait potentiellement représenter un véritable atout pour eux, mais tel n'est pas totalement le cas aujourd'hui malgré les efforts réalisés. Les campus connectés sont une des solutions vers lesquelles se tourner à l'avenir, car ce dispositif marche bien et suscite la sympathie, voire l'enthousiasme, des acteurs de terrain et des jeunes eux-mêmes.

M. Raymond Vall, rapporteur. – J'ai particulièrement apprécié votre intervention, étant élu d'un territoire rural, le Gers. Je « vis » au quotidien les situations que vous avez évoquées. Dans la lutte contre l'illectronisme, à quelle échelle territoriale peut-on travailler ? Avec quels partenaires et avec quel maillage ? Laissons de côté la question des infrastructures. Nous devons proposer des mesures d'urgence pour lutter contre le fléau que constituent ces 14 millions de personnes qui n'utilisent pas le numérique.

Nous avons entendu le président de La Poste et une partie de la direction générale de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Le maillage de ces organismes est intéressant. La Poste peut servir de relais pour accéder aux services publics ; on peut même imaginer y faire un peu de formation.

Mme Salomé Berlioux. – Je me heurte aux mêmes obstacles : en matière de numérique, on est confronté assez rapidement à la question des infrastructures.

S'agissant les jeunes, la réponse passe d'abord par la nécessaire implication des familles, qu'il faut mettre dans la boucle pour assurer le prolongement à la maison de l'ouverture au numérique enseignée dans les collèges et lycées. Il faut permettre aux jeunes d'avoir de l'ambition au sens large : pouvoir aller au bout de leur potentiel. Avec les chefs d'établissement de l'académie de Dijon, avec lesquels j'ai eu une réunion pédagogique la semaine dernière, nous avons fait le constat que certains moments étaient plus propices que d'autres pour faire passer des messages aux familles. Je pense notamment au début de l'année scolaire, lorsque les familles reçoivent un soutien financier des pouvoirs publics. Les établissements pourraient envoyer un courrier pour souligner l'importance pour les lycéens de l'utilisation du numérique, en mentionnant ce qu'ils proposent et en suggérant aux parents d'accompagner le mouvement. L'éducation nationale ne doit pas être la seule à se battre au quotidien sur ces questions.

S'agissant des partenariats et du maillage territorial, on constate que, dans les métropoles et certains quartiers prioritaires, l'offre associative est dense et les acteurs publics et privés mobilisés. Pour les territoires où le contexte est moins propice, nous n'avons pas trouvé mieux que de créer un écosystème de réussite pour les jeunes. Les partenariats peuvent se faire entre une association, une collectivité territoriale – la commune, le département ou la région en fonction du thème –, des acteurs économiques locaux et nationaux. Dans le cadre des actions de Chemins d'avenirs, nos partenaires sont notamment EDF, Michelin, Vinci, La Poste, la SNCF, qui ont une présence forte sur le terrain et des collaborateurs partout en France.

L'école, les familles, les collectivités locales, les entreprises locales et nationales et les associations oeuvrant au profit des jeunes : chaque interlocuteur ou structure dispose, à son niveau, d'un levier d'action, même modeste : outils de sensibilisation au numérique,

soutien financier, stages, formations thématiques au sein des établissements, ateliers d'*empowerment*... La solution est dans cette logique de coconstruction avec les acteurs de terrain.

Dans cette stratégie tournée vers les jeunes, il faut sans cesse aller du plus court au plus long terme.

À très court terme, comment faire pour qu'un collégien, un lycéen, maîtrise les bases du numérique, par exemple pour faire ses vœux sur Parcoursup, se connecter pour un entretien sur Skype, envoyer un mail de sollicitation pour un stage, faire un curriculum vitae ?

À plus long terme, avant qu'une jeune fille d'un foyer modeste d'un territoire rural entende parler des métiers du numérique et qu'elle se sente autorisée à prétendre à de tels emplois, il y a un certain nombre d'obstacles à surmonter. Il faut une démarche proactive, avec des acteurs engagés sur le sujet, car il n'y aura pas de « ruissellement » vers les territoires.

Il faut agir le plus tôt possible. Une fois qu'un fils d'agriculteur de la Nièvre découvre sur internet, parce qu'on lui a appris à s'en servir, le métier de chef cuisinier ou d'ingénieur, il va se trouver confronté à d'autres obstacles, notamment en termes de mobilité et d'autocensure. Quand nous avons réfléchi avec nos premiers établissements partenaires à la création de Chemins d'avenirs en 2016, nous nous sommes demandés si nous devions intervenir uniquement dans les lycées, en première et terminale, au moment de l'orientation, mais nous avons décidé d'intervenir dès la quatrième et la troisième parce que les décrochages et les tournants décisifs se font dès cet âge.

Mme Angèle Préville. – Votre exposé m'a beaucoup intéressée. Je suis élue d'un territoire très rural, le Lot. La solution passe, selon moi, par l'équipement des familles. L'apprentissage est fait en classe – j'ai été professeur dans un collège –, mais il faut de la pratique pour éviter que cela ne reste un enseignement scolaire. Pendant le confinement, des mères seules avec leurs enfants n'avaient qu'un seul téléphone portable pour gérer l'école à la maison.

Il faudrait amplifier le travail sur l'orientation conduit par l'éducation nationale, afin que tous les enfants puissent rêver de leur futur avenir. Il faut intervenir en quatrième et en troisième, à cet âge particulier où on ne s'intéresse pas à grand-chose, où on ne voit pas le bout du chemin. S'agissant de l'équipement, les familles modestes ne peuvent investir dans du matériel qui se périmé vite : or, les ordinateurs portables ne durent que quelques années en raison de l'obsolescence programmée.

Mme Salomé Berlioux. – Je suis d'accord avec votre analyse. De nombreux jeunes ont été dans la situation que vous avez décrite : trois ou quatre frères et sœurs doivent se partager un téléphone portable qui capte mal. Nous n'avons pas suffisamment mis l'accent, pendant la crise, sur la situation de ces jeunes confrontés à une fracture numérique dont ils étaient les premières victimes. Les professeurs étant dans la même situation, il a fallu trouver des solutions artisanales, comme le dépôt des copies à la boulangerie du village.

Mme Angèle Préville. – Certaines collectivités territoriales – c'est le cas de mon département – proposent des offres pour permettre l'acquisition d'un ordinateur portable dès l'entrée en sixième, dont le coût est calculé en fonction des revenus des parents. Cette initiative très intéressante permet de faire entrer dans la famille un ordinateur portable pour le

collégien. Elle devrait être amplifiée au niveau national. En Occitanie, une initiative du même type a permis de fournir des ordinateurs portables aux lycéens.

Mme Salomé Berlioux. – Les collectivités locales ont été très actives pendant la crise pour livrer rapidement des ordinateurs et des tablettes.

Mme Denise Saint-Pé. – Selon moi, la priorité devrait être d'avoir du réseau partout en France. Il faut aussi que nos jeunes aient des équipements, et on constate que les départements portent de plus en plus cette problématique. Je partage votre propos sur la nécessité d'offrir aux jeunes un écosystème de réussite. Les associations ont toute leur place. Les familles doivent être aidantes, mais la crise du Covid a montré qu'elles ne peuvent pas toutes l'être : certains parents sont dans l'incapacité intellectuelle d'aider leurs enfants ou n'en ont pas le temps parce qu'ils travaillent.

Il faut une conjonction de structurations entre les collectivités locales, les associations, les entreprises. L'inclusion numérique ne doit pas être réservée aux métropoles, aux grandes villes et aux quartiers prioritaires de la ville.

Je le dis à mes collègues, je suis très dubitative sur l'engagement de La Poste. Je n'y suis pas hostile, mais je ne voudrais pas qu'elle en profite pour recevoir des financements supplémentaires de l'État au prétexte de faire de l'inclusion numérique. La Poste fait tout ce qu'elle peut pour réduire sa présence, fermer ses bureaux, etc. J'insiste, soyons très exigeants à l'égard de La Poste !

M. Serge Babary. – Merci pour cette intervention précise, et pour la richesse de votre témoignage.

En tant qu'élu d'une métropole, je suis partisan des partenariats entre les territoires métropolitains et les territoires ruraux. Des contrats de réciprocité peuvent être mis en place entre la métropole et les communautés de communes – c'est le cas dans mon département. Comment organiser les échanges entre ces deux types de territoires ? Les métropoles peuvent aider à lutter contre l'illectronisme, par de la formation, de l'apprentissage et de la pédagogie. Il faut créer des partenariats précis, pour que les ressources des métropoles soient davantage diffusées dans les territoires périphériques.

Mme Salomé Berlioux. – Ce type de partenariat a beaucoup de sens sur un sujet comme la lutte contre la fracture digitale. Il faut prendre garde à proposer des solutions qui ne donnent pas l'impression d'être déconnectées des réalités du terrain, construites par des urbains de la « France d'en haut ». En tant qu'élus locaux, vous avez une légitimité qui est plus forte que la mienne.

La métropole peut aider les jeunes à découvrir des métiers, leur permettre d'échanger avec des étudiants et des professionnels sur les problématiques liées au numérique, organiser des visites de lieux de travail intégrant une partie numérique, les aider à comprendre que les métiers du numérique ne se limitent pas à informaticien ou *trader*. Un agriculteur qui veut être à la pointe de son travail, un artisan qui veut attirer une clientèle plus large, doit maîtriser les outils numériques.

Cette interpénétration entre territoires isolés et territoires connectés, la découverte des métiers et l'organisation de stages ou de visites d'entreprise vont faire la différence. Mon association a organisé des ateliers « Osez le numérique ! » en collaboration avec des

professionnels qui ont mis le numérique au cœur de leur action et qui vont présenter leur travail aux jeunes. Et cela suffit ! Car on a souvent l'impression que le fossé est énorme, mais, en réalité, il suffit de présenter aux jeunes des opportunités, qu'ils saisiront quelques années plus tard avec un peu d'accompagnement. C'est une solution pragmatique, peu coûteuse, facilement expérimentable, et dont les résultats concrets sont rapidement mesurables.

M. Raymond Vall, rapporteur. – M. Babary a évoqué les contrats de réciprocité. En 2016, le gouvernement avait mis en place le pacte métropolitain d'innovation, pour encourager les 13 métropoles de l'époque à coopérer avec les territoires périphériques. Parmi les thèmes de coopération figurait l'innovation – tiers-lieux, incubateurs, espaces de télétravail. L'enveloppe financière de ces pactes devait être partagée avec les territoires qui coopéraient avec les métropoles. Cinq ou six contrats de ce type ont été conclus.

Comme la lutte contre la fracture digitale est une compétence transversale, il est difficile de l'attribuer à un organisme ou à un ministère. La Poste ayant une mission d'aménagement du territoire, il est tentant d'y ajouter par avenir l'inclusion numérique. Je suis d'accord avec Denise Saint-Pé : il s'agit non pas de permettre à La Poste de continuer à déserter nos territoires, mais, au contraire, de renforcer sa présence. Madame Saint-Pé, je veux vous rassurer : il n'est pas question que la Poste nous échappe !

Il faut structurer cette politique de lutte contre l'illectronisme autour d'organismes existants qui ont une mission d'aménagement du territoire et la capacité, au travers des lieux ou des moyens – je pense à la CDC – dont ils disposent, de répondre au problème des infrastructures. Il faut clarifier les missions de ces structures que nous avons auditionnées, et trouver les moyens de résorber rapidement le retard qui touche ces 10 ou 14 millions d'habitants coupés des services publics, comme l'a confirmé le Défenseur des droits.

Le fossé s'élargit entre la jeunesse rurale et celle des territoires urbains, et ce malgré les efforts des collectivités, notamment pour distribuer des tablettes, d'autant que les familles n'ont pas toutes les mêmes moyens financiers.

Comme vous intervenez sur le terrain, quel échelon doit, selon vous, gérer la politique de lutte contre l'exclusion numérique ? L'animation départementale est-elle la meilleure ? Un grand nombre de départements ont fourni des équipements, mais ils n'ont rien fait en termes d'accompagnement. Il est important de réunir les partenariats à un échelon judicieux, ce qui nécessite une décision nationale.

Mme Salomé Berlioux. – Chemins d'avenirs fait le même constat que vous, monsieur le rapporteur, s'agissant du segment particulier qu'est la jeunesse. Nous sommes convaincus qu'une politique publique nationale dédiée aux jeunes ruraux – il faut regarder où placer le curseur, car les jeunes de petites villes peuvent être, eux aussi, très mal connectés – est nécessaire, en complément de ce qui a déjà été fait depuis plusieurs années.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Le numérique présente la particularité d'être une compétence qui n'a pas été transférée : tout le monde en fait, à la mesure de ses moyens et en fonction de l'organisation du territoire en question – département, intercommunalités, région –, ce qui complique les choses. Le stock, ce sont les 13 millions de personnes éloignées ; le flux, ce sont ces jeunes. Pour vous, l'une des meilleures manières de faire, c'est de créer un écosystème de réussite pour les jeunes. Comment le mettre en place ? Qui prendrait la main ? Serait-il applicable partout ?

Mme Salomé Berlioux. – Dans le rapport que j'ai rendu à Jean-Michel Blanquer, j'ai hésité à préconiser la création d'une agence ou d'un secrétariat d'État à l'égalité des chances territoriale. Je ne l'ai pas fait, car on ne cesse de dire qu'il faut éviter de multiplier les structures... À titre personnel, je pense qu'un organisme de ce type est la solution pour mettre en musique le travail des associations, des collectivités et des entreprises déjà engagées sur le sujet. Celui-ci devrait bien sûr travailler main dans la main avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires et la Banque des territoires.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Je vous remercie pour vos propos.

La téléconférence est close à 16 h 05.

Mardi 30 juin 2020

- Présidence de M. Jean-Marie Mizzon, président -

La téléconférence est ouverte à 15 heures.

Table ronde consacrée aux associations d'élus (en téléconférence)

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Nous auditionnons aujourd'hui les associations des collectivités territoriales : Mme Valérie Nouvel, vice-présidente du département de la Manche, représente l'Assemblée des départements de France (ADF) ; M. Patrick Molinoz, maire de Venarey-les-Laumes et vice-président chargé du numérique à la région Bourgogne-Franche-Comté, représente à la fois l'Association des maires de France et présidents d'intercommunalité (AMF) et Régions de France ; et M. Cédric Szabo est directeur de l'Association des maires ruraux de France (AMRF).

Nous sommes tous ici convaincus que la lutte contre la fracture numérique doit s'appuyer sur les ressources locales pour identifier les populations concernées et que seul un travail de proximité permettra de la résorber. Le deuxième constat, qui fait certainement consensus et qui est cher à M. Raymond Vall, notre rapporteur, est que la lutte contre la fracture numérique apporte des clients nouveaux aux acteurs privés du numérique ; toutefois leur engagement financier reste modeste au regard de celui des collectivités. Ces dernières ne pourront financer seules une politique publique d'inclusion numérique. Les initiatives et actions de médiation numérique foisonnent et il est nécessaire d'assurer leur mise en cohérence, par le biais, notamment, du Pass numérique et des *hubs* France Connectée. Ces derniers ne couvrent toutefois que la moitié des départements ; or, la lutte contre l'illectronisme doit aller partout à la même vitesse. Comment mobiliser les départements qui ne participent pas encore à cette grande cause nationale ? Comment associer les collectivités locales à la gouvernance de la lutte contre la fracture numérique ? Pourquoi enfin certains de ces hubs sollicitent-ils directement des cofinancements auprès des collectivités territoriales ? L'AdCF et France urbaine proposent un autre modèle, une conférence de coordination des acteurs de terrain : qu'en pensez-vous ?

Mme Valérie Nouvel, vice-présidente du département de la Manche, représentant l'Assemblée des départements de France (ADF). – Je vous remercie pour votre invitation. Les retours d'expérience de la mise en œuvre de la politique nationale de lutte contre la pandémie montrent la pertinence de la vision préventive des politiques départementales en matière d'inclusion numérique. Les départements sont, en effet, depuis

qu'ils existent, l'échelon territorial des solidarités, médico-sociales comme territoriales. Ils constituent donc le bon niveau pour mettre en œuvre des politiques nationales de lutte contre l'exclusion numérique.

La stratégie nationale pour un numérique inclusif a été motivée par quatre points : la place du numérique dans l'éducation ; l'absence d'une conception universelle des outils et services numériques ; le constat de l'exclusion numérique ; et, enfin, la prise de conscience que l'inclusion numérique représente enjeu économique pour la France. Je vous propose de partager les retours d'expérience des départements sur ces quatre points.

J'évoquerai, tout d'abord, la place du numérique dans l'éducation. Les départements ont une approche transversale de l'inclusion numérique, car celle-ci irrigue toutes leurs politiques. Pour eux, en effet, les collégiens d'aujourd'hui sont les adultes de demain. Les départements ne doivent pas simplement être la carte bancaire de l'État pour acheter du matériel informatique aux collégiens ou rénover les salles de classe. Nous l'avons écrit dans le Livre blanc des politiques départementales sur le numérique éducatif en 2017. Aujourd'hui encore, les départements peinent à faire reconnaître par l'Éducation nationale leur ambition pragmatique de doter nos collégiens des outils qui leur permettront d'être à l'aise dans la société numérique dans laquelle ils grandissent. Ainsi, les départements s'engagent fortement pour assurer la couverture numérique des territoires, en fixe ou en mobile, avec la volonté de parvenir à un aménagement numérique équilibré. Le développement des infrastructures constitue, en effet, un prérequis à la lutte contre la fracture numérique. Il importe donc de poursuivre les déploiements en cours, d'accélérer la montée en puissance des usages numériques, mais aussi de les optimiser.

Pendant la pandémie, 40 % des collégiens ont utilisé leur téléphone mobile, plutôt qu'un ordinateur fixe. Nous devons donc réorienter nos efforts vers le déploiement du mobile, mais aussi vers l'interopérabilité, comme cela a été expérimenté outre-mer, ou la création d'un forfait mobile de base pour les jeunes incluant des usages éducatifs.

Pendant le confinement, l'État a recueilli des données statistiques sur les connexions des collégiens extrêmement intéressantes, mais il nous a fait part de ses difficultés à les interpréter dans la perspective des états généraux du numérique pour l'éducation qui auront lieu en novembre. Ces données sont pourtant fondamentales si l'on veut progresser en matière d'inclusion numérique, pour établir un diagnostic et être plus efficace. Les départements ont fourni des clés 4G, des tablettes pour les collégiens, etc. Les conseillers départementaux qui siègent dans les conseils d'administration des collèges sont en contact avec les proviseurs. Ils disposent d'une mine d'informations extrêmement utiles sur les problématiques d'inclusion numérique, les publics concernés, etc. Nous regrettons vivement que rien n'ait été mis en place pour exploiter ces données. Comment, aussi, envisager des états généraux du numérique pour l'éducation sans donner la parole aux collégiens ? Les départements ont souvent des conseils départementaux des jeunes et l'on constate qu'ils ont une vision du numérique. N'est-ce pas eux qui auront à porter les évolutions à l'avenir ?

Le deuxième point est le défaut de mise en œuvre d'une conception universelle des outils et services numériques. Le numérique constitue une opportunité unique de mettre en œuvre le principe de conception universelle qui a été érigé, en 2005, comme la solution pour garantir une égalité d'accès aux services qui jalonnent le quotidien de nos concitoyens. L'approche préventive des départements en la matière, que j'évoquais, repose sur l'écoute des usagers dès la phase de conception des outils. La conception universelle peut en effet s'appliquer sans difficulté aux outils numériques, à condition de la prévoir. Nos territoires

sont riches de savoir-faire en matière d'accompagnement des plus fragiles, mais ils disposent aussi d'une capacité d'innovation portée par nos *start-up* du numérique ou des jeux vidéo – on sait que le jeu peut faciliter l'apprentissage –, ou nos écoles de création et d'animation numériques qui sont mondialement reconnues. Pourtant ces acteurs sont insuffisamment mobilisés par la commande publique et privée pour améliorer l'expérience des utilisateurs. Investir massivement dans l'inclusion numérique préventive constitue donc une opportunité pour construire une société plus solidaire dans nos territoires tout en développant l'économie numérique française. Il s'agit d'un secteur d'emplois important, comme la santé et le social. Il s'agit aussi d'un enjeu de souveraineté pour la France. La commande publique est au cœur de la démarche inclusive de départements. Lors du dialogue avec le secrétaire d'État au numérique dans le cadre de la définition du mode d'emploi de l'application StopCovid, les départements ont rappelé la nécessité d'établir un mode d'emploi en langage « FALC », facile à lire et à comprendre. Voilà un exemple concret de notre engagement à l'écoute des usagers.

La lutte contre l'exclusion numérique est l'affaire de tous, de l'État et de tous les échelons de collectivités. La gouvernance de la stratégie nationale pour un numérique inclusif a été lente à se mettre en place : changements de secrétaire d'État, intégration des équipes de la Mission Société Numérique dans une nouvelle Agence nationale de la cohésion des territoires... Cette phase de transition semble désormais s'achever, mais il est encore trop tôt pour pouvoir porter une appréciation équilibrée, même si je note une relance des réunions régulières associant mieux les associations d'élus. En outre, quelle est l'articulation entre cette stratégie nationale et les actions engagées par les maisons France Service, le plan de lutte contre la pauvreté, ou encore le volet inclusion des commissions régionales de stratégie numérique (CRSN) ? L'ensemble est encore difficile à appréhender pour les départements qui sont convaincus de la nécessité d'une action globale.

En matière de gouvernance, il manque toujours, au niveau national, un lieu de concertation rassemblant les services de l'État et les collectivités pour piloter, de manière transversale, la stratégie nationale. L'ADF participe ainsi à un programme de la direction interministérielle du numérique qui vise à observer, de manière partagée, les actions numériques des différents ministères et des collectivités, avec l'objectif de simplifier et d'accroître l'accessibilité des outils numériques proposés aux citoyens. Un tel programme mériterait d'être développé, car il représente un levier dans le cadre d'une démarche commune, et donc massive, en faveur de l'inclusion, et s'inscrit dans une démarche de prévention.

Il est encore trop tôt pour porter un jugement sur les *hubs* France connectée. Néanmoins, la démarche semble montrer ses limites, car elle n'associe pas assez les collectivités, les opérateurs de services publics et les structures d'accompagnement social qui pourraient pourtant apporter leur connaissance du terrain. La volonté intransigeante de l'État d'associer des acteurs privés a aussi empêché des consortiums de départements de porter ces *hubs* malgré une volonté politique forte.

L'inclusion numérique constitue aussi un enjeu économique pour la France. La stratégie nationale d'inclusion numérique devrait évoluer pour intégrer un principe de différenciation territoriale et donner une visibilité financière annuelle aux engagements des départements : les territoires d'action pour un numérique inclusif (TANI), les *hubs* France connectée, le Pass numérique... autant de dispositifs qui ont comme défaut commun de reposer sur le système des appels à projets de labellisation. Si ceux-ci étaient utiles en phase d'amorçage, ils ne permettent pas d'envisager aujourd'hui une généralisation des dispositifs sur l'ensemble du territoire. Ces procédures sont de plus chronophages et le tutorat des

nouveaux lauréats empêche les services départementaux de se consacrer pleinement à l'engagement d'actions sur le terrain.

En outre, le système de financement par appels à projets, avec ses modalités d'intervention décidées au niveau national, se révèle souvent inadapté aux réalités des territoires, car il ne prend pas en compte l'histoire du développement des politiques. Je dois aussi pointer un nouvel effet négatif du Pacte de Cahors pour les départements. Ces actions requièrent en effet des crédits de fonctionnement. Les actions en faveur de l'inclusion numérique ne mériteraient-elles pas, pourtant, d'être exclues du Pacte de Cahors, compte tenu des enjeux sociaux, économiques et environnementaux qu'elles représentent ?

Enfin, un programme sur l'identité numérique renforcée est en cours de développement. Un appel à candidatures a été lancé pour l'expérimenter. Bien évidemment, les départements sont volontaires. Un tel programme ne constitue pas une charge, mais plutôt un investissement en faveur de l'inclusion numérique et nous regrettons qu'il peine à progresser et à se mettre en œuvre.

M. Patrick Molinoz, maire de Venarey-les-Laumes, représentant l'Association des maires de France et présidents d'intercommunalité (AMF). – Pour plus de clarté, je m'exprimerai d'abord en tant que représentant de l'AMF, puis j'interviendrai ensuite en tant que représentant de Régions de France.

Je salue la création de votre mission d'information. Le sujet le mérite. L'État et les collectivités se sont d'abord concentrés sur la question des infrastructures, mais ont, du coup, un petit peu oublié la question des usages. Certes, le rythme du déploiement des infrastructures dans les territoires ruraux est loin d'être satisfaisant, mais personne ne remet en cause la nécessité d'un accès au très haut débit partout. Dès lors, se pose la question des usages. Celle-ci reste encore insuffisamment appréhendée, même si chaque niveau de collectivité prétendra qu'il est le mieux placé pour la traiter...

L'Insee estime que l'illectronisme concerne 16 % des Français, mais il me semble que la moitié de la population est en situation d'éloignement du numérique, à des degrés divers. Il est donc nécessaire que les pouvoirs publics s'emparent de cette problématique de manière coordonnée et lisible pour les acteurs. L'AMF pense, évidemment, que le bloc communal est le plus légitime à intervenir, dans la mesure où les communes sont en lien direct et quotidien avec les citoyens, en vertu de la clause de compétence générale ou des missions que les maires exercent pour le compte de l'État. Les mairies sont les points d'entrée des citoyens pour l'accès aux services publics locaux et, de plus en plus, nationaux, avec par exemple les maisons France Service. Nos centres communaux d'action sociale (CCAS) aident les populations en détresse. Les maires sont donc, de manière naturelle, en contact permanent avec les habitants. Cela ne remet pas en cause le rôle joué par les départements pendant la crise, dans le cadre de leurs compétences, mais les maires ont été en première ligne.

La question des usages doit donc être abordée de manière coordonnée et complémentaire si l'on veut répondre à l'inquiétude qu'exprimait le Défenseur des droits dans son avis du 2 janvier 2019, lorsqu'il se demandait si la numérisation des services publics ne risquait pas de créer des fractures au sein de la population. On a trop tendance à réfléchir de manière binaire en matière changement de technologie et la question de la transition est négligée. Or, il est essentiel d'aider les citoyens à s'approprier les nouveaux outils.

Je ne pourrais pas vous résumer les initiatives nombreuses qui sont prises dans nos 35 000 communes, en lien avec les intercommunalités. En tant que premier échelon de proximité du citoyen, elles sont bien placées pour identifier les besoins et les populations.

Hélas, les moyens manquent et l'articulation avec les autres échelons de collectivités territoriales, s'agissant d'une problématique par essence transversale, demeure insuffisante. Le positionnement des acteurs privés dans le financement des dispositifs doit également être précisé.

Pour ce qui concerne les *hubs*, les réserves exprimées me semblent prématurées. Il ne s'agit, en effet, pas d'un modèle imposé, mais d'un appel à projets destiné à définir les futures plateformes territoriales d'inclusion numérique. La mission, portée par plusieurs acteurs – régions, associations, entreprises privées, etc. – se déroule sur dix-huit mois dans différents territoires.

Vous avez suggéré la tenue d'une conférence des financeurs. J'émetts de fortes réserves à cette proposition. Il convient de clarifier au préalable les responsabilités de chacun.

M. Cédric Szabo, directeur de l'Association des maires ruraux de France (AMRF). – Je vous remercie d'avoir engagé cette mission d'information. L'illectronisme constitue, en effet, un enjeu quotidien pour les mairies, notamment pour les secrétaires de mairie confrontés à des citoyens qui rencontrent de graves difficultés dans leur vie administrative. Il arrive fréquemment que des maires soient obligés de jouer un rôle de pompier pour régler des sujets comme le versement d'une pension alimentaire. La problématique de l'illectronisme n'est pas nouvelle pour les collectivités territoriales. Aussi, les associations d'élus ont-elles été invitées à participer à l'élaboration de la stratégie nationale pour un numérique inclusif. Pour autant, nous écopons dans un bateau envahi d'eau. La multiplication des dispositifs oblige parfois les citoyens à un non-choix et l'accès à certains services devient une contrainte.

Votre mission s'inscrit dans un contexte de crise où les collectivités territoriales ont joué un rôle inédit de compensation, par exemple auprès des familles qui ne disposaient pas du matériel informatique nécessaire au suivi des cours à distance. Elles disposent ainsi d'une expertise directe. Les communes rurales, en particulier, rappellent souvent la réalité quotidienne à laquelle elles sont confrontées. Ainsi, lors de la crise du Covid, La Poste a décidé de basculer certains salariés exerçant en zone peu dense vers des zones denses, arguant du fait que 90 % de ses services étaient accessibles en ligne. Concrètement, des secrétaires de mairie ont alors dû créer des mots de passe et des identités numériques à des usagers et des maires avancer certains paiements à des citoyens privés de carte bleue. La dématérialisation forcée des services, sans que le prescripteur ne s'interroge sur les conséquences pratiques de cette évolution, apparaît source de difficultés.

Les dispositifs de médiation numérique, à l'instar du Pass numérique, posent la question du maillage territorial et de l'accès aux maillons. Les mairies ne peuvent évidemment tout gérer ; pour autant, les ateliers de médiation doivent se tenir dans des lieux de proximité. Comment, à cet égard, mieux travailler avec les missions locales et les maisons France Service ? Le dispositif *Aidants Connect* relève d'une idée intéressante, mais l'écart apparaît considérable entre l'identification des besoins et leur traitement. Plusieurs départements et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) participent au premier appel à projets sur le Pass numérique. Quel sera *in fine* l'échelon territorial choisi pour sa mise en œuvre ? En matière de médiation numérique, le choix de la proximité semble

le plus cohérent. Cela renvoie également à la méthodologie : nous pensons de manière trop verticale, alors qu'il convient d'abord de traiter le premier kilomètre autour du domicile. L'AMRF a émis, à cet égard, plusieurs propositions, notamment s'agissant des écoles rurales.

L'amélioration de l'accès à Internet ne compense nullement un accompagnement insuffisant. Pourraient, par exemple, être mobilisés à cet effet des jeunes en service civique. Nous essayons des solutions, nous tâtonnons, mais aucun dispositif n'est encore massivement appliqué.

S'agissant des *hubs*, il semble effectivement trop tôt pour une évaluation, mais la maille communale n'apparaît d'ores et déjà pas suffisamment envisagée. Nous préconisons une prise de conscience, en amont, des prescripteurs publics et privés sur la réalité des besoins.

M. Patrick Molinoz, vice-président chargé du numérique à la région Bourgogne-France-Comté, représentant Régions de France. – Chaque niveau de collectivité territoriale doit envisager sa place et son rôle avec objectivité. Les régions ne sont pas les communes ; elles ont vocation à poser une stratégie, à définir un cadre commun pour leur territoire. En revanche, l'accompagnement aux usages numériques doit relever des communes, davantage en contact avec les citoyens. Mais 90 % d'entre elles disposent d'une ingénierie limitée. Les secrétaires de mairie ont une compétence transversale historique, rarement cependant l'expertise nécessaire en matière numérique. En janvier 2018, l'État et les collectivités territoriales se sont réveillés alors que le Règlement général sur la protection des données (RGPD) allait s'appliquer en mai de la même année ; de fait, nous ne répondons pas encore intégralement aux multiples exigences du texte.

Les régions jouent un rôle majeur de coordination dans le domaine du numérique. Elles pilotent la stratégie de cohérence régionale pour l'aménagement numérique (SCoRAN) avec les acteurs locaux et représentent l'interlocuteur capable de mettre en cohérence les différents dispositifs. Il convient d'ailleurs de renforcer la coordination entre les stratégies numériques locales et nationale, laquelle relève de cinq ministres différents. Il apparaît nécessaire d'éviter les doublons et de privilégier les complémentarités. Ainsi, en Bourgogne-Franche-Comté, avons-nous créé un groupement d'intérêt public (GIP) territorial numérique financé par la région, les départements et d'autres collectivités territoriales et rassemblant 1 700 membres. Sa mission concerne l'organisation de la dématérialisation des marchés publics et l'accompagnement des communes pour la dématérialisation des actes. Il faut, en effet, sensibiliser les acteurs publics si nous voulons, à plus grande échelle, résoudre le problème de l'illectronisme.

Les régions doivent donc, à notre sens, jouer un rôle d'organisateur et de coordonnateur, sans toutefois se substituer aux autres collectivités territoriales dans leur champ de compétence. Il en va également d'une utilisation efficace de l'argent public.

Pour ce qui concerne les *hubs*, il semble prématuré, du point de vue des régions, de porter un jugement définitif sur le dispositif. Pour autant, le choix d'accorder des financements à des structures très variées, s'il relève d'un vivifiant pari d'inventivité, devra *in fine* s'effacer au profit d'une organisation territoriale stable au risque, sinon, de créer des inégalités territoriales alors que l'enjeu d'une instruction publique numérique est transversal. Ce risque affaiblit d'ailleurs aussi le dispositif du Pass numérique. Avant d'évoquer le financement, je crois utile de définir le contenu de l'accompagnement envisagé. S'agit-il d'une formation ou d'une sensibilisation de nos concitoyens éloignés du numérique ? Enfin,

je vous indique que le Conseil économique, social et environnemental (CESE) examinera la semaine prochaine mon avis sur la dématérialisation des services publics et ses conséquences.

M. Raymond Vall, rapporteur. – Je vous remercie pour vos interventions passionnantes. Il est rassurant d'observer une telle prise de conscience des élus locaux sur une cause nationale que nous pourrions tout aussi bien qualifier de fléau national. Il m'est difficile, toutefois, de répondre à vos interrogations sur le bon niveau de maillage et de partenariat.

Notre mission d'information a été créée parce que le Sénat a ressenti une véritable révolte populaire face à la fracture territoriale en matière numérique. La disparition de certains services publics – je pense par exemple au permis de conduire ou à la carte grise – a généré chez certains de nos concitoyens, sommés de se débrouiller sur Internet, un sentiment d'abandon. Notre mission d'information évalue la situation – 14 millions de Français seraient en situation d'illectronisme et 42 % de la population souffriraient de lacunes importantes dans l'usage du numérique – avant de proposer des solutions.

Internet constitue un nouveau langage universel imposé à la population, sans aucun accompagnement. Son appropriation pose de multiples questions. Le numérique doit-il être considéré comme une compétence à attribuer à un niveau de collectivité territoriale ? Compte tenu du retard de la France en matière d'infrastructures et d'usages, que convient-il de faire ? Quels partenariats conviendrait-il de nouer avec La Poste, la Caisse des dépôts et consignations et l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ? Quelle gouvernance doit être privilégiée au niveau local ? Quel rôle confier à l'État, étant entendu que l'éducation nationale, la santé et la sécurité – autant de domaines où le numérique joue un rôle central – relèvent de ses compétences ? Comment garantir la sécurité du stockage et la protection des données ? Quels moyens seront accordés à la lutte contre l'illectronisme ? Enfin, est-il nécessaire de légiférer pour améliorer la cohérence des dispositifs ? Il est regrettable que la France n'ait pas agi plus tôt dans ce domaine : la situation apparaît grave dans certains territoires, alors que le numérique sera partie prenante du plan de relance.

Mme Valérie Nouvel. – Pendant six mois, avec plusieurs partenaires publics et privés et le groupe La Poste, le département de la Manche a mis en œuvre une stratégie pour identifier les personnes ayant besoin d'une formation numérique. Ensuite, des ateliers ont été dispensés dans différents lieux de proximité. Le dispositif a été enfin évalué en fonction de la progression des participants – non de leur nombre. Il en ressort qu'il a fonctionné pour tous les publics. Ainsi, l'hétérogénéité des acteurs et des actions peut avoir des résultats positifs en matière curative. Nous allons d'ailleurs reproduire cette expérimentation en lien avec le préfet. Toutefois, s'agissant de la prévention, la coordination des actions menées apparaît nécessaire.

M. Éric Gold. – En écoutant les différents intervenants, je suis un peu rassuré. Jusqu'à présent, les maires s'estimaient les plus légitimes en matière de médiation et d'inclusion numérique, par leur proximité avec la population. Les conseils départementaux, eux, pensaient qu'ils étaient compétents puisqu'ils s'occupent du social. Les régions aussi s'estimaient les plus compétentes, parce qu'elles effectuent des investissements importants sur le territoire. Or, quelle cohérence lorsqu'on oscille entre partenariat et concurrence ? De plus, tous les acteurs ont l'intention de mettre à disposition des médiateurs numériques et d'être vertueux en la matière – La Poste, dont nous avons entendu il y a peu un représentant, est dans cet état d'esprit. Toutefois, en regardant rapidement les formations réservées aux agents des collectivités territoriales, je n'ai pas trouvé de formation spécifique de médiateur

numérique. Est-ce à dire qu'il ne s'agit pas d'une vraie fonction, requérant des compétences pédagogiques particulières ? Sur le fond, pour les personnes éloignées du numérique, faut-il faire à leur place ou leur apprendre à faire ? Les sites des collectivités sont encore souvent anxiogènes, difficiles à lire et à comprendre. Les cahiers des charges imposés à leurs concepteurs sont-ils bien respectés ?

M. Patrick Molinoz. – Pour ma part, je n'ai pas entendu l'ensemble des interlocuteurs déclarer qu'ils avaient mis partout à disposition des médiateurs numériques... En tous cas, je ne l'ai pas dit !

M. Éric Gold. – Peut-être me suis-je mal exprimé. Mais quand on visite des conseils départementaux ou des MSAP, on constate que tout le monde s'y sent vertueux et pense mettre des médiateurs numériques à disposition des usagers.

M. Patrick Molinoz. – D'une manière générale, il est rare que quelqu'un vous explique qu'il est mauvais dans ce qu'il fait... Le dirigeant de La Poste, par exemple, vous dira à quel point son entreprise est engagée dans le numérique et soulignera qu'elle est le premier opérateur des MSAP. Vous dit-il que les maisons de service au public postales sont globalement inefficentes ? J'en doute.

Cependant, la question de la formation se pose en effet. Qu'est-ce qu'un médiateur numérique ? On entend souvent qu'il faudra mobiliser des personnes effectuant leur service civique pour faire la médiation numérique. Cela m'interpelle, car le service civique n'a pas vocation à remplacer un emploi plein et il ne doit pas faire l'objet d'une sélection sur la base de compétences. Le recours massif au service civique par Pôle emploi ou l'État lui-même, qui place des personnes en service civique dans l'accueil de sous-préfecture pour faire de la médiation ou de l'intermédiation numérique, est un sujet d'interrogation. En tous cas, cela ne répond pas à la problématique d'inclusion et de formation, qui est plus complexe.

Vous demandez s'il faut apprendre à faire, ou faire à la place. Je pense qu'il faut amener les gens à être autonomes. Mais est-ce réellement indispensable d'amener tout le monde à l'être sur des outils que certains utiliseront très peu ? C'est aussi une question de transition. Nous devons proposer systématiquement une solution alternative au numérique, au moins pendant quelques années encore. En effet, certains endroits ne sont pas encore couverts et l'accès au numérique y est difficile ; certaines personnes ne savent pas s'en servir ; d'autres ne le veulent pas. Nous devons tenir compte de ces trois contraintes – je ne peux pas, je ne sais pas, je ne veux pas – et nous devrions instituer une sorte de droit à la non-utilisation du numérique. Si nous voulons que la société s'empare totalement du numérique – ce qui est souhaitable – il ne faut pas l'imposer systématiquement. Sinon, nous créerons des réactions négatives, et nous finirons par jeter le bébé avec l'eau du bain. Que chaque niveau de collectivité ait envie d'agir me paraît le signe qu'il s'agit d'un vrai sujet de société.

Sur les formations, je vous suggère d'entendre le président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Mais il me semble illusoire, à ce stade, de souhaiter mettre partout des agents de médiation numérique spécialistes et à temps plein. La circulaire du Premier ministre de l'année dernière sur l'évolution des maisons France service est porteuse d'une vraie bonne intention, qui est de forcer les opérateurs publics à être réellement présents, et de placer l'inclusion numérique au cœur des espaces France service. Entre l'intention et sa concrétisation, reste le maillon de la formation et de la définition d'un référentiel de l'inclusion : ce n'est pas la même chose d'accompagner quelqu'un de 75 ans,

qui aura des réflexes de prudence mais n'a pas la maîtrise technologique, ou quelqu'un de 15 ans, qui n'a pas les réflexes de prudence mais dispose de la maîtrise technologique.

M. Cédric Szabo. – On se retrouve dans une situation où nos personnels sont médiateurs de fait. Outre le CNFPT, les centres de gestion reçoivent aussi nombre de demandes de personnes de catégorie C qui interviennent de manière ponctuelle en remplacement dans nos communes. Face à un senior de 85 ans qui vient avec un formulaire qu'il doit remplir sous peine de ne pas toucher sa pension, l'interaction est très concrète : il s'agit d'opérateurs d'urgence, qu'il faut accompagner par les protocoles de formation nécessaires, même s'il y a beaucoup d'entraide entre les secrétaires. Une nouvelle circulaire insiste d'ailleurs sur la notion d'entraide : la maison France service doit être le point de convergence des compétences des secrétaires de mairie des communes du territoire.

En fait, il faut intégrer la notion de parcours du citoyen, émaillé d'injonctions variées, dont les prescripteurs sont divers. Celle qui consiste à n'autoriser certaines procédures que de manière dématérialisée ne peut pas fonctionner sans cet accompagnement, si l'on ne veut pas contribuer à l'agrandissement de la fracture numérique. Il faut éviter de mettre le citoyen dans une situation incompréhensible, spécialement face à un opérateur public. Bref, au-delà de la médiation, nous pouvons avoir un impact sur la définition des procédures qui imposent d'y avoir recours. D'ailleurs, des communes rurales se sont aussi fait imposer des processus de dématérialisation. Et, dans la Manche, un élu a été condamné parce qu'il avait donné à sa secrétaire les codes pour procéder à une déclaration en ligne. Nous devons dire à ceux qui produisent de la dématérialisation forcée qu'il y a peut-être une autre méthode que celle qui fabrique de l'exclusion.

Mme Angèle Préville. – Merci pour vos présentations très éclairantes. Je suis entièrement d'accord, comme d'habitude, avec notre rapporteur, sur la disparition des services publics, et je soutiens l'idée d'un droit à la non-utilisation du numérique.

Les appels à projets, qui se sont beaucoup développés, sont chronophages et nécessitent du personnel, ce qui introduit une inégalité entre les collectivités territoriales. Je suis d'accord avec votre proposition de sortir du pacte de Cahors les investissements dans la formation numérique.

Certains départements équipent les collégiens d'ordinateurs. À combien se monte cet effort au plan national ? Dans le Lot, il s'agit d'une distribution, en classe de sixième, d'ordinateurs portables, dont le coût est corrélé aux revenus des parents, allant de 20 euros à un prix à peine inférieur au coût réel de l'ordinateur. En Occitanie, il existe une opération similaire pour les lycéens. *Quid* dans les autres départements et régions ?

On a toujours vu des personnes venir en mairie pour qu'on les aide à remplir des documents. Cela pose toujours la question de la confidentialité. N'est-ce pas un réel problème ? Un secrétaire de mairie est forcément médiateur de fait. Oui, il faut éviter les doublons, mais le département a bel et bien la compétence sociale... Des millions de personnes sont à la peine pour obtenir une carte grise ou remplir leur déclaration de revenus. Il y a de nombreuses initiatives, tant mieux ! L'essentiel est que toutes les personnes concernées puissent être aidées.

M. Raymond Vall, rapporteur. – M. Patrick Molinoz est pour la liberté, mais on n'a pas laissé le choix aux citoyens ! Le Défenseur des droits Jacques Toubon a d'ailleurs

dénoncé cette situation et déclaré qu'il devrait être interdit de ne proposer un accès physique à un service public.

Madame la présidente, je suis totalement d'accord avec vous, il ne faut pas vouloir et décider tout depuis Paris. Pour autant, on voit bien qu'il peut y avoir des disparités de moyens, et que les départements et les régions, n'apportent de réponses locales qu'en mesure de leur potentiel fiscal,. Or, pour le rattrapage du stock de personnes écartées du numérique, il va bien falloir accélérer – sans imposer quoi que ce soit –, ce qui devra nécessairement s'accompagner de moyens financiers substantiels. Pour que notre mission débouche sur du concret, il faudra que nous utilisions ce qui existe. Or, les tiers lieux existent, les associations existent, les départements, les communes, tout le monde est plein de bonne volonté. Nous pourrions affecter la compétence sur le numérique, sans exclure des complémentarités : sur un sujet aussi vital, il ne faut décourager personne, et la normalisation ne doit pas donner un coup de frein brutal. Pensez au plan numérique, et à la disparité des sommes que les départements ont acquitté pour obtenir des infrastructures numériques, et notamment du haut débit : c'est un véritable scandale ! Certains ont contribué jusqu'à 50 % au coût de désenclavement numérique d'un territoire. Allons-nous continuer à dépenser de l'argent public pour enseigner un langage qui permettra ensuite que les partenaires privés puissent bénéficier de nouveaux abonnés ? En tous cas, le secteur public ne doit pas rester spectateur. Nous avons tous pris conscience de ce fléau, et les propositions que nous formulerons exprimeront une volonté politique face à la situation.

M. Patrick Molinoz. – Mme Préville a évoqué les collèges et les lycées, en abordant deux questions différentes : l'équipement informatique des élèves, qui est une politique sociale librement mise en œuvre, ou non, par la collectivité territoriale, et les compétences associées au statut de propriétaire et de gestionnaire des bâtiments, qui ont un impact direct sur la capacité à utiliser correctement l'outil numérique, puisqu'elles déterminent la connexion au très haut débit, aussi indispensable aujourd'hui que l'eau ou l'électricité il y a 30 ans.

M. Vall s'interroge sur le bon niveau de collectivité pour fixer la compétence : la proximité, c'est l'échelon communal, mais la complexité, au-delà de la question de l'illectronisme, me semble imposer une expertise et une coordination d'un niveau plus élevé. La plupart des collectivités n'ont pas les moyens d'avoir des spécialistes du sujet, et on ne demande pas à une secrétaire de mairie d'être ingénieur du *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) ou spécialiste en Intelligence artificielle. Pour suivre ce qui se passe et animer le réseau des intervenants, des secrétaires de mairie et du personnel en *front office*, il faut un accompagnement à la fois à l'échelon régional et départemental.

Enfin, la question de l'inclusion ne se limite pas aux 16 % d'illectronistes. Les gens éloignés du numérique ou peu à l'aise avec lui sont beaucoup plus nombreux que cela. On le voit bien avec la dématérialisation de la déclaration de revenus. Pour toute une frange de la population, c'est une complexité. Il ne s'agit donc pas que d'une politique sociale, mais d'une problématique économique, sociale et culturelle, qui va bien au-delà des publics très fragiles. Dans le domaine des TPE-PME, par exemple, il y a une faille. Et l'utilisation des outils numériques par le tissu économique révèle de très grandes disparités.

Bref, une articulation entre le niveau de proximité, qui est celui de la commune, et un niveau disposant d'une ingénierie suffisante et capable de mutualiser et d'agir dans le cadre d'une stratégie de territoire, me semble avoir du sens.

M. Cédric Szabo. – Sur les appels à projets, vous avez raison, il faut que tout le monde puisse être éligible à ce type de dispositif. Le Pass numérique a concerné une dizaine de départements et une quarantaine d'EPCI. Le cahier des charges doit inclure une forme d'obligation de faire en sorte que tout le monde en bénéficie, sur 100 % du territoire. Mieux vaudrait une logique de guichets permanents, avec un droit de tirage, pour ce type de politiques.

Sur la mutualisation, tout repose sur l'opérateur de proximité et de contact, qui doit être bien coordonné avec ses homologues. Dans les écoles, il faut s'assurer que le public cible ne souffre pas d'exclusion numérique, mais aussi faire en sorte que le lieu ainsi équipé soit utilisable par d'autres publics, en encourageant mutualisations et décloisonnements. La question de la confidentialité renvoie à l'application du RGPD, très strict, tout en rendant service aux personnes qui sont dans une forme d'impasse administrative. À cet égard, le programme *Aidants Connect*, avec dix territoires en expérimentation, semble prometteur – même si le numérique a tendance à avancer plus vite que la temporalité des expérimentations !

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Nous arrivons donc au terme de cette téléconférence. Merci de votre participation.

La téléconférence est close à 16 h 45.

Jeudi 2 juillet 2020

- Présidence de M. Jean-Marie Mizzon, président -

La téléconférence est ouverte à 11 heures.

Audition du Conseil national du numérique

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Nous recevons aujourd'hui Mme Florette Eymenier, membre du Conseil national du numérique (CNNum), créatrice et présidente de la SAS-POPSchool et Mme Myriam El Andaloussi, rapporteure au Conseil national du numérique. Le CNNum s'est préoccupé dès son rapport de 2013 de l'inclusion numérique, voulant dépasser le concept de fracture numérique afin de mieux prendre en compte les transformations des inégalités à l'ère numérique, mais également des opportunités offertes par le numérique pour réduire ces inégalités. Ce rapport recommandait de viser l'accès au numérique au sens large ; de développer la littératie numérique pour tous ; de renforcer les médiations et de permettre la transformation sociale en donnant du pouvoir d'agir aux citoyens. Quatre éditions des Assises de la médiation numérique ont été tenues, la dernière à Mende, en Lozère en 2016. Le rapport que le Conseil a présenté en février dernier souligne deux points : alors que la dématérialisation de l'administration a rendu les services publics numériques essentiels pour les citoyens, seuls 4 % des sites internet publics ont publié leur attestation d'accessibilité en conformité au référentiel général d'accessibilité pour les administrations (RGAA) ; il déplore, en outre, le manque de formation des professionnels du web et du numérique en matière d'accessibilité.

Mesdames, quelles sont vos recommandations pour rendre accessible le numérique et, plus globalement, pour faire reculer l'illectronisme qui frappe 13 millions de nos concitoyens ?

Mme Florette Eymenier, membre du Conseil national du numérique, créatrice et présidente de la SAS-POPSchool. – Je suis membre du Conseil national du numérique depuis juillet 2018. Le CNNum est un organisme consultatif indépendant, composé de trente-quatre membres à parité, issus d'horizons différents et nommés pour deux ans, placé sous la tutelle du secrétariat d'État chargé du numérique. Son rôle est de conseiller le Gouvernement et de formuler des avis et des recommandations après concertation avec des acteurs de terrain. Ses membres travaillent sur plusieurs chantiers : l'accessibilité numérique, l'éducation au numérique, la reconnaissance faciale, la e-santé, les travailleurs des plateformes, le numérique et l'environnement, les femmes dans le numérique, l'inclusion numérique, numérique et éducation et les États généraux du numérique. Parmi ses dernières publications, on trouve un rapport sur l'accessibilité, publié en février dernier, et un autre sur l'identité numérique, sorti le 15 juin dernier. Mme Myriam El Andaloussi va maintenant aborder la question des recouplements entre les problématiques des personnes exclues du numérique en raison d'un handicap et celles des personnes en situation d'illectronisme et les réponses que l'on peut y apporter à partir des propositions du CNNum.

Mme Myriam El Andaloussi, rapporteure au Conseil national du numérique. – Le CNNum a publié en février 2020 un rapport sur l'accessibilité numérique contenant plusieurs recommandations visant à améliorer le déploiement de l'accessibilité numérique en France et en Europe. Cette notion recouvre les techniques et les procédés qui permettent à une personne, quelle que soit sa situation de handicap, d'utiliser les outils numériques. Il s'agit, par exemple, de solutions de lecture d'écran à destination des personnes malvoyantes ou non-voyantes.

Au sens large, il s'agit d'un droit fondamental consacré à l'échelle internationale par la Convention relative aux *droits des personnes handicapées*, à l'échelle européenne par la directive du 26 octobre 2016 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public ainsi que celle de 2019, qui a une visée plus large, et, enfin, à l'échelle nationale par la loi de 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, par la loi de 2016 pour une République numérique, et par la loi de 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, qui transpose la directive de 2016.

L'accessibilité numérique est, enfin, la condition de l'accès des citoyens à d'autres droits et libertés. Avec la transformation numérique des services privés et publics, l'exercice de nombreux droits est dématérialisé, ainsi que l'accès à de nombreuses administrations. C'est le cas, par exemple, dès lors que l'on souhaite payer ou contester une amende ou encore renouveler une carte nationale d'identité.

Venons-en aux recouplements entre les personnes en situation de handicap et l'illectronisme au regard de l'accessibilité numérique. Celle-ci a une visée large et doit permettre l'inclusion de tous les individus qui rencontrent des difficultés physiologiques pour faire usage des technologies. Si l'on inclut les évolutions dues à l'âge ou la myopie, par exemple, on réalise que la grande majorité des individus est, ou sera, concernée par la problématique de l'accessibilité numérique. En outre, elle s'adresse aussi aux personnes souffrant de difficultés sociales et culturelles vis-à-vis de la technologie, donc d'illectronisme : les personnes âgées, les habitants des zones rurales ou des pays en voie de développement. Toutes ces populations ont intérêt à bénéficier de services numériques accessibles, lesquels sont souvent plus simples et plus sobres. Dès lors, l'accessibilité peut être considérée comme moyen concret pour lutter contre l'illectronisme. Toutefois, ce n'est

pas le seul, ce n'est que l'une des briques d'une politique globale en faveur de l'inclusion numérique.

Mme Florette Eymenier. – L'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme définit l'illectronisme comme « la situation d'un adulte ne maîtrisant pas suffisamment les usages des outils numériques actuels pour accéder aux infos, les traiter et agir en autonomie dans la vie courante » ; 23 % des Français se disent mal à l'aise avec le numérique, ce chiffre atteignant 46 % des adultes non diplômés et 58 % des plus de soixante-dix ans. Le Livre blanc publié en 2019 par le Syndicat de la presse sociale sur le sujet, à la rédaction duquel j'ai participé, contient dix recommandations, reprises dans les travaux de la Direction interministérielle du numérique (Dinum), parmi lesquelles : une démarche en ligne doit être facile à trouver, bien référencée et fluide ; elle doit utiliser un langage clair et précis ; on doit reconnaître son officialité, elle doit accompagner l'usager – jusqu'à l'accueil physique, si nécessaire, ainsi que l'a souligné M. Toubon ; elle doit respecter les standards du web et les critères ergonomiques et s'adapter à tous les systèmes d'exploitation. Sur ce dernier point, le site du service civique, par exemple, exige l'installation du navigateur Firefox, ce qui peut rebouter les jeunes volontaires qui n'en sont pas équipés. La démarche en ligne doit, ensuite, permettre une identification unique pour toutes les administrations, ce qui est en train de se faire avec FranceConnect ; la gestion des données qu'elle collecte doit être transparente et sécurisée ; elle doit être en permanence réactualisée et testée.

Au-delà de ces points, il reste les problèmes liés à l'équipement et aux réseaux sur certains territoires. Le CNNum recommande un très large déploiement des formations à l'accompagnement des usagers à destination des personnes, mais aussi des agents et des personnes-relais, pas seulement des médiateurs numériques : missions locales, services emploi des collectivités, accompagnants à Pôle emploi. Nous recommandons également la mise à disposition de matériel en libre-service et la prise en compte des différents niveaux de littératie.

Mme Myriam El Andaloussi. – Votre deuxième question concerne la *task force* dédiée à l'accessibilité numérique. À la suite de la publication du rapport du CNNum sur l'accessibilité numérique, en février 2020, le Gouvernement a annoncé deux mesures : la création d'une *task force* et le renforcement de l'équipe *design* de la Dinum. Ces deux mesures pourraient répondre à nos recommandations, qui visaient à la mise en place d'un pôle d'expertise sur l'accessibilité numérique par le biais d'une délégation ministérielle rattachée au secrétariat d'État pour le numérique – sur le modèle de la délégation ministérielle à l'accessibilité du bâtiment – chargée d'assurer le suivi et la mise en œuvre des obligations en la matière, disposant d'un pouvoir de sanction et de la possibilité d'agir en autosaisine ou sur la base de plaintes d'usagers, et qui apporterait une expertise juridique en vue des évolutions législatives et réglementaires. Nous accueillons donc l'annonce du Gouvernement, mais nous ignorons encore les contours et les missions de cette *task force*, laquelle, en outre, est rattachée à la Dinum, donc aux services du Premier ministre, quand nous préconisions qu'elle relève du secrétariat d'État chargé du numérique, gardien de l'inclusion et de l'accessibilité de par ses statuts. Nous portons une vision plus sectorielle de l'accessibilité numérique, qui devrait être une obligation réglementaire à part entière, comme celle qui s'impose aux bâtiments.

Nous nous félicitons du renforcement des équipes de la Dinum, que nous avions préconisé, car il répond au second pilier du pôle d'expertise : la mise en place d'un service technique sur la qualité des services publics numériques susceptible de garantir l'expérience de l'usager avec un pan consacré à l'accessibilité numérique. Nous recommandions de

consacrer à cette mission quatre équivalents temps plein : un *designer*, un développeur, un chef de projet et un auditeur spécialisé sur le sujet. Nous ne savons pas encore ce qu'il en sera.

Enfin, le troisième pilier du pôle d'expertise dont nous recommandons la création est la mise en place d'un réseau de référents sur l'accessibilité numérique dans les territoires afin de diffuser les bonnes pratiques au plus près des collectivités. Le Gouvernement n'a pas fait d'annonces à ce sujet, je ne sais pas si la *task force* le prendra en charge.

Certaines de nos préconisations ont donc été prises en compte.

M. Raymond Vall, rapporteur. – Je suis un peu découragé à la lecture de votre rapport et de vos recommandations. Comment pouvons-nous vous aider ? Plus de 13 millions de Français sont victimes d'illectronisme, nous entendons faire des propositions pour réduire ce chiffre, mais nous devons d'abord rappeler les textes de loi déjà adoptés et qui devraient être appliqués plus rigoureusement. Faut-il prévoir des verbalisations plus sévères ? Faut-il se pencher sur le cas des collectivités territoriales, qui seront appelées à engager des dépenses dans ce domaine alors que leur situation s'aggrave ? Nous intégrerons votre constat et un grand nombre de vos préconisations ; nous sommes à vos côtés pour apporter notre contribution afin de favoriser l'accessibilité numérique aux personnes en situation de handicap, en particulier, car cela conditionne l'accès à l'État comme citoyen, mais aussi à la culture et aux savoirs. Vous avez eu raison de rendre votre constat public et nous devons le prendre en compte.

Mme Florette Eymenier. – Vous avez noté que nous faisions allusion aux collectivités territoriales, qui portent en effet beaucoup des actions menées en faveur de l'inclusion numérique. L'État et les régions s'occupent plutôt de coordination, mais le financement que requièrent toutes ces actions repose sur des lignes budgétaires fragiles, relevant souvent de la politique de la ville, qui évoquent une peau de chagrin. Ces financements, d'année en année, sont reconduits ou ne le sont pas, font parfois l'objet de réactualisations complexes et sont globalement très insuffisants. L'inclusion numérique est l'objet de quelques grands chantiers dans le programme d'investissements d'avenir (PIA), mais si les collectivités territoriales – municipalités, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), etc. – ne multiplient pas les moyens qu'elles y consacrent, nous en resterons à des actions confettis disposant de très peu de moyens.

M. Raymond Vall, rapporteur. – Nos auditions nous conduisent à réfléchir sur la notion de maillage et sur la meilleure entité territoriale susceptible de déployer les infrastructures et l'accessibilité numérique. Un maillage convenable et sélectionné – comme celui dont dispose La Poste –, permettrait de mettre en place des lieux, peut-être moins nombreux, mais qui intégreront les impératifs d'accessibilité numérique. Pour être efficace, une politique en la matière devra appliquer ces exigences.

Mme Florette Eymenier. – J'ajoute que l'on oublie souvent le voisin, le beau-frère ou la cousine, qui sont les interlocuteurs les plus fréquents auxquels s'adressent ceux qui sont mal à l'aise avec le numérique. Ceux-ci ne sont pas formés et leur rôle n'est ni reconnu ni valorisé. C'est un problème, car tout le monde ne se rendra pas dans un tiers lieux pour suivre une formation ; les gens veulent résoudre leur problème immédiat, comme s'inscrire à Pôle emploi. Il faut réfléchir à la manière de valoriser cet accompagnement *underground*, qui représente un volume important d'interventions, à travers, par exemple, un programme permettant à ces anonymes de s'identifier sur une plateforme.

M. Raymond Vall, rapporteur. – Nous sommes d'accord.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Vous avez rendu le 21 mai un avis très sévère – mais juste, à mes yeux – sur le décret relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des services de communication au public en ligne. Avez-vous eu des retours du ministère ? Avez-vous pu échanger sur vos recommandations ?

Qu'en est-il de ce qui est mené sur les territoires ? Depuis le début de ces auditions, nous observons un foisonnement d'initiatives indiquant que les territoires sont en mouvement, toutefois, nous constatons qu'il s'agit d'un mouvement décousu et qui n'est pas connu. Beaucoup d'habitants ignorent que des actions sont mises en œuvre, notamment en matière de médiation numérique. Considérez-vous, comme nous, que l'information manque dans ce domaine ?

Enfin, pouvez-vous préciser comment la *task force* répond aux propositions du CNNum ?

Mme Myriam El Andaloussi. – La création de la *task force* fait suite au rapport du CNNum, qui préconisait la création d'une délégation ministérielle. Nous ne disposons pas encore de toutes les informations à son sujet, mais elle serait rattachée à la Dinum, quand nous préconisons qu'elle relève du secrétariat d'État chargé du numérique, afin qu'elle constitue un pan de la politique numérique. Nous attendons d'en savoir plus sur ses missions.

Sur la question des sanctions et du décret de 2019, notre avis avait été jugé sévère, mais nous l'avons repris dans notre rapport de février 2020 : sur le papier, des sanctions existent, mais, en pratique, elles ne sont pas appliquées parce qu'aucune autorité n'a été désignée à cette fin. En outre, leurs modalités sont limitées : elles portent sur une obligation de transparence et non sur le niveau d'accessibilité. Enfin, le montant des sanctions – 20 000 euros au maximum – ne nous semble pas dissuasif. À titre de comparaison, même si ce n'est pas analogue, le montant maximal des sanctions prévues pour le non-respect des dispositions du règlement général sur la protection des données (RGPD) atteint 20 millions d'euros. Nous n'avions pas eu de retour du Gouvernement sur cet avis, mais nous avons réitéré notre position dans le rapport publié en février dernier et nous attendons de voir si cette *task force* prendra en charge cette question, ainsi que nous le préconisons.

Mme Florette Eymenier. – Actuellement, dans le monde économique, un métier, et un outil important, est en train de se développer : le *UX design* des sites, c'est-à-dire le travail sur l'expérience de l'utilisateur. C'est le nerf de la guerre : comment, par exemple, grâce à l'*eye tracking*, amener les gens à cliquer sur le bon bouton au bon moment pour passer une commande le plus rapidement possible ? Pour les services publics, la Dinum devrait consacrer plus de moyens à cette question ; lors de la préparation du Livre blanc de l'association de la presse sociale, nous avons fait intervenir des membres de la Flupa, l'association francophone des professionnels de l'expérience utilisateur, qui nous ont beaucoup apporté. Il faudrait que les services de l'État consacrent des moyens à ces outils pour développer l'attention à l'expérience utilisateur et ainsi favoriser la fluidité d'utilisation des sites de l'administration.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Nous avons constaté que de nombreuses initiatives étaient prises sur les territoires, et s'accompagnaient d'une prise de conscience de l'intérêt de lutter contre l'illectronisme, mais que ce qui était fait était mal connu du public

concerné, voire, sur certains territoires, totalement inconnu. Les actions entreprises n'ont pas l'écho espéré auprès de la population. Partagez-vous ce sentiment ?

En outre, s'agissant du maillage, faut-il, selon vous, privilégier une échelle territoriale ? Laquelle ? Ne serait-il pas plus judicieux d'accompagner ce qui se fait, afin de ne pas rebattre des cartes déjà distribuées de manière empirique ?

Mme Florette Eymenier. – Nous nous adressons à des publics défavorisés, précarisés et fragiles, mais pas seulement, certaines personnes sont seulement réfractaires au numérique – c'est mon cheval de bataille, mais c'est un autre sujet. Les moyens qui sont consacrés sur les territoires à cette problématique sont aussi fragiles que le public visé, s'agissant des budgets, des niveaux d'intervention comme de la qualité de formation des intervenants. Les formations proposées vont de l'approche des services de base – comment utiliser le e-mail – jusqu'aux *FabLabs* et aux imprimantes 3D. Certaines cartographies existent, mais une fois qu'elles sont réalisées, on laisse souvent les acteurs se débrouiller pour trouver les services adéquats. L'accompagnement est fragile et n'est pas à la hauteur des moyens nécessaires au vu de la fragilité des personnes concernées : des animateurs ou des médiateurs sont eux-mêmes en contrats aidés ou en service civique, c'est-à-dire que l'on place des personnes en situation précaire auprès de publics précaires. C'est problématique et ce n'est pas à la hauteur des enjeux.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Vous considérez donc qu'il s'agit moins d'un problème de pilotage et d'organisation que de niveau des intervenants. De ce point de vue, la bonne volonté ne permet pas tout.

Mme Florette Eymenier. – En effet, certains intervenants ne sont pas assez formés, la qualité des interventions est parfois trop faible et les moyens mis en œuvre sont insuffisants. Cet enjeu n'est, à mon sens, pas assez pris en compte. On consacre beaucoup d'argent aux métiers du numérique, mais les moyens destinés à favoriser l'inclusion dans ce domaine sont beaucoup moins importants et très épars. Beaucoup d'actions relèvent d'ailleurs de la politique de la ville, c'est-à-dire de petits budgets à l'échelle des territoires, fléchés vers des publics défavorisés, pour des actions qui ne concernent pas les habitants d'autres territoires. Ce problème est complexe !

M. Jean-Marie Mizzon, président. – En effet. Plus nous avançons, plus nous le constatons !

La téléconférence est close à 11 h 45.

Lundi 6 juillet 2020

- Présidence de M. Jean-Marie Mizzon, président -

La téléconférence est ouverte à 10 heures.

Audition de la Direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies de la Commission européenne (DG Connect) (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)

La téléconférence est close à 10 h 55.

Jeudi 9 juillet 2020

- Présidence de M. Jean-Marie Mizzon, président -

La téléconférence est ouverte à 11 h 30.

Échanges de vues sur les travaux en cours de la mission d'information (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)

La téléconférence est close à 12 h 30.

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 13 JUILLET ET A VENIR

Commission des affaires économiques

Mercredi 15 juillet 2020

à 11 heures

Salle n° 263

- Examen de la proposition de résolution européenne n° 606 (2019-2020) de MM. Alain Chatillon et Olivier Henno, déposée en application de l'article 73 quinque du Règlement et adoptée par la commission des affaires européennes, sur la modernisation de la politique européenne de la concurrence.

Délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat (Ameli commissions) : lundi 13 juillet 2020, à 12 heures

Commission des affaires étrangères

Mercredi 15 juillet 2020

à 10 heures

Salle René Monory

- Examen des rapports et des textes proposés par la commission pour :
 - . le projet de loi n° 222 (2019-2020) autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française, la région flamande et la région wallonne relative à l'aménagement de la Lys mitoyenne entre Deûlémont en France et Menin en Belgique (M. Jean-Noël Guérini, rapporteur) ;
 - . le projet de loi n° 338 (2019-2020) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la coopération bilatérale en matière d'instruction militaire (M. Édouard Courtial, rapporteur).

à 10 h 30

Salle René Monory

- Examen du rapport d'information de M. Ronan Le Gleut et Mme Hélène Conway-Mouret sur l'avion de combat du futur (SCAF).

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 15 juillet 2020

à 11 heures

Salle n° 67

- Examen du rapport d'information de M. Cyril Pellevat sur l'application de la loi Montagne.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 15 juillet 2020

à 9 h 30

Salle n° 245

Captation vidéo

- Audition de MM. Stéphane Lissner, directeur général de l'Opéra de Paris, et Martin Ajdari, directeur général adjoint.

Commission des finances

Mercredi 15 juillet 2020

à 9 h 30

Salle n° 131

- Examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020, sous réserve de sa transmission.
- Examen du rapport de M. Vincent Delahaye, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur 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 GrandDuché 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.
- Contrôle budgétaire – communication de Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial, et M. Victorin LUREL, sur le Franc CFA
- Contrôle budgétaire – communication de M. Michel Canevet, rapporteur spécial, sur l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) et l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ)
- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020

Vendredi 17 juillet 2020

à 9 heures et éventuellement, à 13 h 30

Salle n° 131

- Examen des amendements de séance sur le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020, sous réserve de sa transmission (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général).

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 15 juillet 2020

à 9 heures

Salle Médicis

- 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 instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine.

- Audition, en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, de Mme Claire Hédon, candidate proposée par le Président de la République aux fonctions de Défenseur des droits (captation vidéo – ouverte à la presse).

- Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de Mme Claire Hédon aux fonctions de Défenseur des droits.

- Examen du rapport de Mme Jacqueline Eustache-Brinio et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 544 (2019-2020), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Vendredi 10 juillet 2020 à 12 heures.

- Examen du rapport de M. Jean-Yves Leconte et du texte proposé par la commission sur le projet de loi organique n° 596 (2019-2020) prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental (procédure accélérée).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Vendredi 10 juillet 2020 à 12 heures.

- Dépouillement simultané au sein des commissions des lois des deux assemblées des scrutins sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de Mme Claire Hédon aux fonctions de Défenseur des droits.

Commission des affaires européennes

Jeudi 16 juillet 2020

à 8 h 30

Salle René Monory

- L'Europe de la santé : rapport d'information de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey.

- Classement du loup au sein de la Convention de Berne : examen du rapport de M. Cyril Pellevat et de la proposition de résolution européenne n° 571.

- Agriculture et politique de concurrence : examen du rapport d'information de M. Jean Bizet.

à 12 h 30

Salons Tournon

- Point d'actualité sur la négociation du cadre financier pluriannuel : communication de MM. Jean Bizet et Simon Sutour.

- Nord Stream 2 et extraterritorialité du droit américain : communication de M. Jean Bizet, examen d'une proposition de résolution européenne et d'un avis politique.

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

Mercredi 15 juillet 2020

à 16 h 30

Salle Clemenceau

Captation vidéo – Ouvertes à la presse

- Table ronde avec des professionnels de santé libéraux d'Île-de-France :

. Dr Pascal Biltz, médecin généraliste à Paris 19^e ;

. M. Thomas Le Ba, infirmier, président de la communauté professionnelle territoriale de santé de Paris 10^e et Dr Sabrina Kadri, médecin généraliste à Paris 10^e ;

. Mme Velyane Padoly, infirmière libérale en Seine-Saint-Denis ;

. Dr Yohann Saynac, médecin généraliste, président de la communauté professionnelle territoriale de santé de Pantin :

. Dr Cédric Sétrouk, pharmacien d'officine en Seine-Saint-Denis ; - Dr Vanessa Viomesnil, médecin généraliste au sein de la communauté professionnelle territoriale de santé de Paris 18^e.

- Audition commune de :

. M. Martin Hirsch, directeur général de l'AP-HP ;

. Mme Valérie Pécrresse, présidente de la région Ile-de-France ;

. M. Aurélien Rousseau, directeur de l'ARS d'Ile-de-France.

Jeudi 16 juillet 2020

à 13 h 30

Salle Clemenceau

Captation vidéo – Ouvertes à la presse

- Audition commune :

. du colonel Grégory Allione, président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) ;

. du Dr François Dolveck, directeur des Urgences du centre hospitalier de Melun - Marc Jacquet ;

. du Dr Christophe Prudhomme, porte-parole de l'association des médecins urgentistes de France (AMUF).

Commission d'enquête sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières

Mercredi 15 juillet 2020

à 16 h 30

Salle Médicis

Captation vidéo – Ouverte à la presse

- Audition de M. Alexis Kohler, directeur du cabinet de M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, de 2014 à 2016.

Jeudi 16 juillet 2020

à 8 h 30

Salle Médicis

Captation vidéo – Ouverte à la presse

- Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance et directeur du cabinet de M. Dominique de Villepin, Premier ministre, de 2006 à 2007.

à 14 heures

Salle Médicis

Captation vidéo – Ouverte à la presse

- Table ronde d'associations d'usagers des autoroutes : audition de M. Gérard Allard, membre du réseau Transports et mobilité durables de France nature environnement (FNE), de Mmes Dominique Allaume Bobe, présidente du département habitat-cadre de vie et transports de l'Union nationale des associations familiales (UNAF), et Florence Berthelot, déléguée générale de la Fédération nationale des transports routiers (FNTR), et de MM. Pierre Chasseray, délégué général de l'association « 40 millions d'automobilistes » et Jean-Claude Lagron, président de l'association « A10 gratuite ».

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

Vendredi 17 juillet 2020

à 14 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo – Ouverte à la presse

- Audition de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé.