

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES .....</b>	<b>9751</b>
• <i>Échange de vues sur les orientations de la politique de relance .....</i>	<i>9751</i>
• <i>Agriculture et pêche - Audition de M. Janusz Wojciechowski, commissaire européen à l'agriculture.....</i>	<i>9766</i>
• <i>Marché intérieur, économie, finances, fiscalité - Évolution de la politique européenne de concurrence - Examen du rapport et de la proposition de résolution européenne.....</i>	<i>9776</i>
• <i>Modernisation de la politique européenne de la concurrence – Examen de la proposition de résolution européenne.....</i>	<i>9789</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>9789</i>
 <b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....</b>	 <b>9791</b>
• <i>Audition du général de division Pascal Facon, commandant de l'opération Barkhane (Comanfor).....</i>	<i>9791</i>
• <i>Financement de la Base industrielle et technologique de défense (BITD) – Examen du rapport d'information .....</i>	<i>9801</i>
• <i>Projet de loi 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 – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>9808</i>
• <i>Projet de loi 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 – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>9810</i>
• <i>Avion de combat du futur (SCAF) - Examen du rapport d'information.....</i>	<i>9813</i>
 <b>COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE .....</b>	 <b>9823</b>
• <i>Table ronde relative aux impacts sanitaires et environnementaux de la 5G .....</i>	<i>9823</i>
• <i>Application de la loi Montagne - Examen du rapport d'information .....</i>	<i>9845</i>
• <i>Communications diverses.....</i>	<i>9851</i>

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION ..... 9853**

- *Audition de MM. Stéphane Lissner et Martin Ajdari, respectivement directeur général et directeur général adjoint de l'Opéra national de Paris..... 9853*
- *Communications diverses..... 9867*

**COMMISSION DES FINANCES..... 9869**

- *Troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 - Examen du rapport (sera publié ultérieurement)..... 9869*
- *Projet de loi 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 - Examen du rapport et du texte de la commission..... 9869*
- *Contrôle budgétaire – Franc CFA - Communication ..... 9871*
- *Contrôle budgétaire – Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) et Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) - Communication ..... 9873*
- *Troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire..... 9878*
- *Troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 – Modification de la composition de l'éventuelle commission mixte paritaire..... 9878*
- *Troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)..... 9879*

**COMMISSION DES LOIS ..... 9881**

- *Audition de Mme Claire Hédon, candidate proposée par le Président de la République aux fonctions de Défenseur des droits ..... 9881*
- *Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de Mme Claire Hédon aux fonctions de Défenseur des droits..... 9888*
- *Proposition de loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire..... 9889*
- *Proposition de loi, 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 - Examen du rapport et du texte de la commission ..... 9889*
- *Projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental - Examen du rapport et du texte de la commission..... 9903*

- *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..... 9906*

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE..... 9909**

- *Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales..... 9909*

**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..... 9917**

- *Audition de Mmes Josiane Chevalier, préfète de la région Grand Est, Brigitte Klinkert, présidente du conseil départemental du Haut-Rhin et ministre déléguée auprès de la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion chargée de l'insertion, et M. Christophe Lannelongue, ancien directeur de l'ARS Grand Est ..... 9917*
- *Table ronde avec des professionnels de santé libéraux d'Île-de-France..... 9946*
- *Audition commune de M. Martin Hirsch, directeur général de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP), Mme Valérie Péresse, présidente de la région Île-de-France et M. Aurélien Rousseau, directeur de l'Agence régionale de santé (ARS) d'Île-de-France ..... 9966*
- *Audition du colonel Grégory Allione, président de la Fédération nationale des sapeurs-pompier de France (FNSPF), du Dr François Dolveck, directeur des Urgences du centre hospitalier de Melun - Marc Jacquet et du Dr Christophe Prudhomme, porte-parole de l'association des médecins urgentistes de France (AMUF) (sera publié ultérieurement)..... 9991*

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE CONTRÔLE, LA RÉGULATION ET L'ÉVOLUTION DES CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES..... 9993**

- *Audition de Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie de 2014 à 2016..... 9993*
- *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 ..... 10006*
- *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 ..... 10019*
- *Table ronde d'associations d'usagers des autoroutes (sera publié ultérieurement) ..... 10026*

**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 ..... 10027**

- *Audition de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé (sera publié ultérieurement)..... 10027*

**MISSION D'INFORMATION MISSION D'INFORMATION SUR LE  
FONCTIONNEMENT ET L'ORGANISATION DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES**  
..... **10029**

- *Audition de M. Frédéric Sanaur, directeur général de l'Agence nationale du sport (par  
téléconférence)..... 10029*

**MISSION D'INFORMATION SUR LA LUTTE CONTRE L'ILLECTRONISME ET  
POUR L'INCLUSION NUMÉRIQUE..... 10037**

- *Audition de la Direction générale des réseaux de communication, du contenu et des  
technologies de la Commission européenne (DG Connect)..... 10037*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 20 JUILLET ET A VENIR**  
..... **10043**

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 1 juillet 2020

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques -

*La réunion est ouverte à 9 heures 38.*

### **Échange de vues sur les orientations de la politique de relance**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Mes chers collègues, nous avons prévu aujourd’hui un échange de vues sur la politique de relance de l’économie française. Nous avons vu ces dernières semaines publier de nombreux plans de relance qui témoignent d’une même volonté de faire face à la crise et d’orientations politiques diverses et variées. Nous avons apporté notre pierre à l’édifice avec les plans de relance sectoriels de la commission, en cherchant à faire des propositions suffisamment consensuelles pour que nous puissions les adopter à l’unisson. Il est cependant important que nous ayons un débat politique sur les différentes options à prendre. Certes, je souhaite organiser le travail de la commission de la façon la plus collégiale possible mais je n’ai aucune intention de gommer les divergences qui peuvent parfois nous séparer, je crois même qu’il est très important que nous puissions les exprimer, car si on n’a pas ces débats au Parlement, il y a fort à parier qu’ils se dérouleront ailleurs.

Pour structurer cet échange de vues, je vous propose d’organiser nos échanges autour des cinq thèmes qui vous ont été communiqués hier : le premier est la question de la relance par l’offre ou la demande ; le deuxième thème porte sur les conditionnalités à assortir, ou pas, aux aides destinées aux entreprises ; le troisième concerne les relocalisations en France et en Europe, des centres de production de biens essentiels. Quel périmètre retenir, et, surtout, comment procéder ? Le quatrième est celui du financement de la relance : par l’impôt, la dette, dans quelles proportions ? Si on réduit la charge fiscale, faut-il ajuster les dépenses publiques, et si oui lesquelles ? Le cinquième thème concerne la distribution des rôles entre l’Europe, l’État et les collectivités territoriales. Jusqu’où la relance doit-elle être une relance de l’Europe et de la décentralisation ?

**M. Serge Babary.** – Il s’agit là de sujets essentiels pour le redémarrage de notre économie. Faut-il, comme en Allemagne, nous atteler à faire baisser les taux de TVA, sachant que Bercy y est tout à fait opposé ? Il faut prendre en compte le fait que la situation de nos deux pays est différente, avec en Allemagne un appareil productif apte à répondre à la demande, ce qui n’est pas tout à fait le cas en France. Par ailleurs, on se souvient, chez nous, de précédentes baisses de TVA, en particulier dans la restauration, qui ne se sont pas traduites par des baisses de prix mais par des augmentations ou des reconstitutions de marge. Cela avait été reproché aux restaurateurs mais il faut convenir qu’aujourd’hui beaucoup de petites entreprises auraient besoin de renouer avec des marges bénéficiaires.

Une fois de plus, comparaison n’est pas raison et il faut avant tout souligner que nous avons, en France, à la fois un problème d’offre – avec un appareil de production très affaibli - mais aussi de demande. Nous avons proposé des baisses de TVA non pas globales - sans quoi on risque de faciliter les importations - mais ciblées sur certaines activités de services ou en élargissant la liste des produits essentiels éligibles aux taux réduits.

S'agissant de la demande, il faut sans doute distinguer, d'une part, ceux qui perçoivent des revenus modestes et ont été malmenés par la crise, en particulier quand ils ont subi un chômage partiel et, d'autre part, une partie des représentants de la classe moyenne dont les revenus ont été maintenus : tel est le cas, en particulier des fonctionnaires. On a même constaté, pour une partie de la classe moyenne aisée, un taux d'épargne historiquement très élevé. Il faut certainement trouver le moyen de faire circuler cette épargne dans l'économie et travailler à améliorer le pouvoir d'achat des personnels qui perçoivent les salaires les plus modestes alors que, comme on l'a vu, ils ont été en première ligne pendant l'épidémie : les mouvements sociaux auxquels on assiste en témoignent.

Au total, nous avons besoin d'une politique adaptée de stimulation à la fois de l'offre et de la demande en prenant garde à ce que l'augmentation de cette dernière ne bénéficie pas de manière excessive à l'achat de biens en provenance de pays tiers. Une baisse généralisée de TVA risque également de déstabiliser notre commerce extérieur.

**M. Franck Menonville.** – Le confinement a généré simultanément une crise de l'offre et de la demande. La priorité consiste aujourd'hui à envoyer des signes positifs de confiance dans l'économie, ce à quoi se sont attelés les collectifs budgétaires successifs. C'est particulièrement nécessaire en matière d'offre car notre appareil a été très affaibli par un arrêt plus brutal que chez la plupart de nos voisins européens et on constate qu'il a plus de difficultés que les autres à redémarrer.

Une politique de gains de pouvoir d'achat pour les salaires les plus modestes est également nécessaire, mais reconnaissons que notre pays dispose d'amortisseurs sociaux plus puissants qu'ailleurs et qui ont été largement mobilisés. Il faut donc cibler les aides sur les cas les plus difficiles, en particulier les situations de chômage partiel ayant frappé les salariés disposant des revenus les plus modestes.

Nous devons également voir comment, de manière incitative, remobiliser l'épargne de nos concitoyens, dont le montant se chiffre entre 50 et 70 milliards d'euros, et la réinjecter dans l'économie.

En conclusion je réaffirme la nécessité de combattre la crise de confiance en donnant des signes de confiance et de stabilité aux entreprises et aux consommateurs.

**M. Fabien Gay.** – Je me félicite de ce débat et j'estime que nous devrions multiplier de telles occasions car il est frustrant lorsque nous interrogeons les ministres de devoir nous limiter à deux minutes et à une question.

Faut-il une politique de l'offre ou de la demande ? Je réponds les deux. Je réaffirme que les mesures prises par le Gouvernement en matière de prêts garantis, de fonds de solidarité et de chômage partiel sont, en dépit de certains « trous dans la raquette » satisfaisantes et nous y avons travaillé collectivement. Je signale cependant que beaucoup de petites entreprises n'ont pas pu obtenir le montant de prêt garantis par l'État : je prends l'exemple d'un restaurateur de mon quartier à qui on a proposé un montant de prêt de 7000 euros, bien loin de ses besoins et de sa demande ; il l'a donc refusé. De nombreuses entreprises sont dans le même cas ; le Gouvernement affiche un taux de satisfaction de 90 % des demandes de prêts : peut-être, mais ce chiffre ne prend pas en compte les montants espérés. Il faut interpeller le Gouvernement, lors du prochain collectif budgétaire, sur cette réalité.

S'agissant du fonds de solidarité, nous avons co-signé un rapport qui évoque la date butoir du 31 décembre mais il faudra aller au-delà pour certains secteurs et en particulier pour le monde de l'événementiel et même l'industrie. Celle-ci va tourner à 60 % ; or elle est, avec la justice sociale, une composante essentielle de la transition écologique. On chiffre le montant total des soutiens à 487 milliards d'euros mais 300 milliards correspondent à des prêts remboursables. Lorsque les entreprises vont être confrontés au mur de la dette, soit elles vont faire faillite et l'État devra assumer 100 ou 150 milliards de prêts garantis impayés, soit nous transformons ces prêts en capitaux : je suis favorable à cette dernière solution.

J'ajoute que les mesures en faveur de la demande sont dramatiquement insuffisantes – 850 euros pour les familles en difficulté c'est « *peanuts* ». Dans les départements très populaires comme le mien, comme dans les départements ruraux ou ultramarins, la misère que nous avons vue se développer va encore s'aggraver. Nous ne parviendrons pas à une relance de l'économie sans augmenter les salaires – surtout les plus faibles. Les caissières, qui ont été en première ligne pendant l'épidémie, gagnent en moyenne 850 euros par mois pour 25 heures par semaine ; on se trompe si on croit pouvoir relancer la machine économique avec des millions de salariés au SMIC. La question du partage de la valeur ajoutée est donc posée : au cours des dix dernières années l'augmentation a été de 12 % pour les salaires et 70 % pour les revenus d'actionnaires : telle est la réalité. La seconde question fondamentale est celle du temps de travail : le président Retailleau a proposé 37 heures mais, au risque de vous choquer, j'affirme qu'il faut le réduire à 32 heures. Si on admet qu'il n'y a pas assez d'emplois pour tout le monde, la question du partage du temps de travail doit être posée. Le progrès humain a toujours consisté à diminuer la durée du travail en partageant celui-ci. Lorsqu'on constate que l'industrie va fonctionner à 60 % il est paradoxal de préconiser une augmentation de la durée du travail jusqu'à 39 heures car cela entraînera des licenciements. D'autres pays qui, certes, connaissent des réalités différentes de la nôtre, comme la Nouvelle-Zélande, se posent la question de la semaine de quatre jours et la Convention Citoyenne a également débattu d'une évolution vers les 28 heures. Tout cela mérite d'être approfondi car la dernière fois que nous avons créé 500 000 emplois dans ce pays c'était au moment de la réforme des 35 heures.

**M. Pierre Louault.** – Je serai beaucoup plus bref. Il faut d'abord tout faire pour que l'offre française réponde à la demande nationale, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Notre outil industriel a encore du mal à repartir sans doute parce qu'on a voulu stopper l'économie française beaucoup plus que dans d'autres pays. Je prends l'exemple typique du secteur du bâtiment avec des entreprises prêtes à repartir mais qui ne trouvent pas les fournitures nécessaires. Le redémarrage est donc la priorité absolue et il faut pour cela un plan et des financements pour adapter notre outil industriel aux besoins des consommateurs de notre pays. On a redécouvert que beaucoup de produits sont importés, ce qui n'est pas le cas du secteur agricole qui a parfaitement répondu aux attentes des ménages pendant la crise et tourné à plein régime sans coûts supplémentaires pour le contribuable. Il faut donc que notre économie s'adapte aux besoins.

Par ailleurs, je suis réservé sur les baisses de TVA et l'augmentation illimitée des aides car il va falloir régler la facture à un moment ou à un autre. Nos propositions ciblées sont bien adaptées. Par exemple, le chômage partiel doit être maintenu là où il est indispensable, comme dans l'hôtellerie à Paris, mais il faut utiliser cet outil à bon escient et encourager les entreprises à redémarrer.

**M. Joël Labbé.** – Je me félicite également de ce débat politique. En même temps que la relance, c'est aussi le moment de la nécessaire transition écologique. S'agissant de la

demande, il faut surtout venir en aide à une partie de la population qui souffre, faute de moyens, et cela ne va pas s'arranger dans les prochains mois. S'agissant de la relance par la consommation, il faut d'abord que les ménages puissent consommer, mais la question fondamentale est de savoir s'ils doivent consommer comme avant et ma réponse est non.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – C'est tout de même leur liberté ...

**M. Joël Labbé.** – Cela soulève toute la question des choix politiques : on a aujourd'hui dépassé le débat sur la surconsommation par rapport aux besoins vitaux qui met en péril le climat et la planète. Il faut aussi se poser la question du partage du travail qui n'est pas simple. La problématique du revenu universel d'activité doit également être débattue conformément au droit de vivre dans la dignité. La réflexion sur la sécurité sociale alimentaire est en train d'avancer dans certains cercles. Le constat actuel est que certains ménages, faute de moyens, se tournent vers les produits bas de gamme et il s'agit de permettre à ces personnes en difficulté de se tourner vers les produits vertueux. Je suis convaincu que le moment est venu de transformer les habitudes alimentaires sans quoi, en poursuivant les tendances du passé, on ira dans le mur.

**M. Laurent Duplomb.** – La première question à se poser consiste à savoir si dans notre société, le travail reste une valeur ou n'en est plus une. Si nous sommes d'accord que le travail est un élément qui permet à chacun d'avoir sa place dans la société, d'être reconnu, d'être en capacité d'emprunter ou d'acheter tel ou tel bien de consommation, de s'émanciper, nous avons déjà une partie de la réponse.

Je ne suis pas sûr que tout le monde partage cette vision. Aujourd'hui, il y a une progression importante du nombre de personnes qui peuvent penser, au vu des milliards que nous dépensons, que le travail n'est plus une obligation dans la vie de tous les jours et qu'on pourrait vivre dans une société où le travail ne serait qu'accessoire.

Toutefois je m'inscris un peu en faux par rapport à ce qui a vient d'être dit sur la question du partage du travail.

J'ai une activité professionnelle depuis 25 ans et suis élu, et pourtant j'ai toujours plus multiplié le travail que je ne l'ai divisé. Je pense qu'au contraire la valeur travail se multiplie plus qu'elle ne se divise.

Deuxièmement, l'idée consistant à diviser le travail postule qu'il n'y a pas assez de travail pour tout le monde. Or, prenons l'exemple de la plateforme créée pendant la crise du Covid pour l'emploi de saisonniers agricoles, pour pallier le manque de saisonniers étrangers. Je rappelle que cette plateforme a recueilli 300 000 inscriptions de Français qui voulaient participer à cet effort national. Ces 300 000 inscriptions se sont traduites dans les faits par la signature de 15 000 contrats, alors que le besoin de saisonniers agricoles à ce moment-là était de plus de 150 000. Sur ces 15 000 contrats, une personne sur quatre, c'est-à-dire 4 000 sur 300 000 ont résisté à ce travail au bout de quatre jours.

La question n'est donc pas de savoir si le travail se divise, la question est à mon sens, de savoir si les gens veulent continuer à travailler.

**M. Jean-Claude Tissot.** – Je souhaite attirer l'attention sur le point suivant : de quelle manière accompagner les efforts que les entreprises ont consentis durant la crise ?

La semaine dernière, j'étais dans une entreprise sur mon territoire où tout le personnel (70 personnes volontaires) a été mobilisé pour la fabrication de masques, pour participer à l'effort national. Ils ont produit des millions de masques, et aujourd'hui ils n'ont pas de commande de l'État. Des investissements ont été consentis, la production a été modifiée et cette entreprise n'a aucune réponse de l'État à ce sujet. Il me semble qu'il faut tenir compte de cette expérience et poser la question de l'accompagnement des entreprises, qui rejoint la souveraineté industrielle, la décarbonation, l'environnement. Dans cet exemple, un masque qui coûte un euro a un agrément pour cinquante lavages. Il est bien moins cher que n'importe quel masque jetable qui arrive de Taïwan. Il me semble qu'il y a dans notre pays d'autres exemples de ce type.

Pour réagir aux propos de notre collègue Laurent Duplomb, cette situation était courue d'avance. Nous savons que le travail agricole est difficile, et surtout que cette initiative sous-estimait le travail proposé. Dire que le travail de la terre est à la portée du premier venu est faux : c'est un vrai métier. Dès le début j'ai eu l'occasion de dire au ministre de l'agriculture que cette plateforme était un leurre. Une communication importante a été faite autour de cela, or on savait que cela n'aboutirait pas. De qui se moque-t-on ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – C'est de la bonne conscience...

**M. Jean-Claude Tissot.** – Ce n'est même pas de la bonne conscience, c'est se moquer des gens de bonne foi qui se proposaient. J'ai rencontré quelques-unes de ces personnes qui sont venues travailler. Elles n'avaient pas imaginé toute l'infrastructure autour de ce travail, les problématiques de restauration etc. Nous ne sommes plus dans les années soixante.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – On nous a expliqué qu'on était en guerre. Durant les guerres précédentes, les femmes qui n'étaient ni formées ni habituées sont allées travailler dans les usines. Quand on est en guerre et qu'on a besoin de travailler, on consent à une certaine pénibilité.

**M. Daniel Gremillet.** – Je pense que nous devons regarder avec une certaine lucidité le parallèle entre la mise en place des 35 heures, l'évolution de l'emploi dans l'industrie au fil des années et le rythme auquel la France a perdu ses capacités industrielles.

Il y a des réalités qu'il faut regarder avec lucidité et objectivité quelles que soient nos sensibilités politiques, des chiffres brutaux qui ont eu des conséquences sur nos territoires et la richesse de notre pays.

Nous sommes le 1<sup>er</sup> juillet et nous n'avons encore rien vu. Le plus dur est à venir et cela est méconnu. Je regrette dans les médias un décalage entre la réalité et l'image donnée aux Français. On a parlé de guerre, et le message actuel est « partez en vacances, il ne se passe rien ». Même s'il faut relancer le tourisme – et mon propos n'est pas là – il faut regarder avec lucidité les conséquences en termes d'emplois et la situation dramatique à laquelle sont confrontées les entreprises. Le plus dur va arriver, et il ne faut pas, en France, laisser croire au Père-Noël. La France a besoin de regagner en capacité de production industrielle. On ne retrouvera de l'emploi que si nous sommes capables de refixer dans nos territoires des capacités de production, quels que soient les secteurs. Nous avons déjà évoqué l'agriculture, je prendrai l'exemple du transport : le nombre de chauffeurs diminue sur notre territoire à cause d'un problème de compétitivité ou de réglementation. Il y a aujourd'hui une place pour une définition d'une politique économique plus cohérente au niveau européen. Nous ne

pouvons pas être, dans l'Europe, le pays où l'on travaille le moins, où on part le plus tôt à la retraite. Je souhaite que nous puissions conserver notre système de protection sociale que le monde nous envie, mais cela ne pourra se faire d'un claquement de doigts.

Sur le dossier « alimentaire », on a toujours dit « la montée en gamme, c'est tromper les gens », mais je ne pensais pas avoir tant raison, et j'aurais préféré avoir tort. Car le défi alimentaire de 80 % des Français ne sera pas la montée en gamme mais la capacité à se nourrir. La France sera-t-elle capable de fournir des produits alimentaires au prix acceptable pour ces familles ? Si la France n'est pas capable de le faire, il faudra compter sur des produits importés, sujets à une réglementation plus souple, qui vont remplir les assiettes et appauvrir encore nos territoires.

Quand il y a une crise, on ne fait pas la révolution. Il faut retrousser ses manches et trouver des solutions. Le rendez-vous économique est là, pour les entreprises et les collectivités. Les régions, en particulier, vont être confrontées à l'impossibilité de se voir rembourser les prêts consentis à certains artisans et petits entrepreneurs. Regardons avec lucidité ce qui se passe aujourd'hui.

**M. Henri Cabanel.** – Notre économie doit-elle continuer à reposer exclusivement sur la consommation ? Il me semble qu'on peut réfléchir à d'autres économies qu'exclusivement basées sur la consommation.

Je ne sais pas s'il faut un compromis entre l'offre et la demande. Il faudra définir des conditionnalités pour ne pas reproduire les erreurs du passé notamment les aides aux entreprises, où le retour n'a pas été à la hauteur de nos espérances.

Concernant la relance, il me semble important de redonner du pouvoir d'achat à une certaine catégorie de citoyens. Mais il faut aussi redonner de la valeur au travail avec un partage de la valeur qui n'existe pas aujourd'hui.

Par exemple en viticulture, les travaux sont très pénibles et ne sont pas payés à leur juste valeur. Les employeurs le regrettent. S'ils pouvaient mieux rémunérer leurs salariés, ils le feraient. Cette situation est à mettre en regard de celle des bénéficiaires d'avantages sociaux qui ne travaillent pas. Il faudra donc réfléchir aussi à l'économie souterraine dont on parle peu.

Il y a un décalage entre les salaires trop bas des salariés agricoles et les prix des produits proposés aux consommateurs, il y a un vrai problème de partage de la valeur et du pouvoir d'achat. Nous devons mener une réflexion de fond. Il n'est pas normal qu'un litre de vin soit acheté 90 centimes et vendu 22 euros au consommateur. C'est la réalité. S'il était payé 1,20 ou 1,30 euros, les salariés pourraient être mieux rémunérés.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – L'offre et la demande ne peuvent fonctionner l'une sans l'autre. J'ai le sentiment que la France est en apnée, elle doit savoir vite remonter. Certes, la situation est négative mais nous avons connu dans notre histoire des moments aussi compliqués. Dans notre cas, l'appareil de production est présent, il peut redémarrer dans une orientation sur les enjeux de climat, compétitivité, digitalisation ; les ménages ont épargné plus de 100 milliards d'euros durant cette période. Le carburant pour la relance est là.

En revanche, il manque de la confiance et de la visibilité, cela a été beaucoup dit par les acteurs économiques.

La confiance ne se décrète pas. Elle dépend de décisions qui doivent mobiliser, rassembler, donner de la visibilité aux entreprises. Tous les travaux que nous avons pu mener sur la simplification visant à encourager les initiatives dans les entreprises et les territoires doivent être poursuivis et renforcés. La capacité de rebond est là.

Il manque également un sentiment de justice. En cela, les propositions de meilleure répartition et redistribution sont essentielles, on l'a vu dans les débats de société. Tous ces débats alimentent les tensions et l'inquiétude. Politiquement, nous avons un vrai travail à faire pour redonner les éléments de confiance. Les jeunes générations témoignent d'une vraie volonté de retrouver des repères et de reconstruire un monde nouveau.

Nous devons donc être vigilants et éviter de tenir un discours trop catastrophiste. Ce n'est pas ainsi que nous remobiliserons l'ensemble de nos acteurs dans les entreprises et sur les territoires.

**Mme Anne-Marie Bertrand.** – Je souhaite rebondir sur la production agricole et le retour aux saisonniers. La production est là, mais nous manquons de personnel. Actuellement, il faudrait diminuer la production faute de saisonniers. L'autre solution est le recours à des sociétés espagnoles qui donnent une mauvaise image des agriculteurs, étant donné les conditions dans lesquelles les saisonniers sont logés etc.

Je partage le constat de Laurent Duplomb au sujet de la plateforme de recrutement de saisonniers. Certains agriculteurs m'ont signalé avoir recruté via cette plateforme des salariés qui n'ont pas poursuivi au-delà d'une heure de travail dans les serres. Les étudiants ne peuvent travailler en hauteur dans les arbres fruitiers. Si l'on veut continuer, il faut donc moins de contraintes et un statut européen pour les saisonniers, qui soit le même pour tous. Pourquoi faudrait-il chercher des entreprises espagnoles pour avoir du personnel ?

Les entreprises espagnoles recrutent des travailleurs maliens qui ne peuvent rester plus de trois mois et repartent lorsqu'ils sont formés. Il n'y a donc pas de solution actuellement pour cela.

**M. Alain Duran.** – Notre collègue Laurent Duplomb a évoqué des chiffres de la plateforme d'emploi des saisonniers agricoles, en précisant que 4000 d'entre eux ont « résisté ». Le terme « résisté » me plaît moins : le travail agricole est un vrai métier, et la vraie question est celle de la formation qui est problématique dans notre pays.

En aéronautique dans le bassin toulousain, quand Airbus s'est développé, il a créé son école. Cela pose question au sujet des formations assurées par l'Éducation nationale et les chambres consulaires. Le second problème est celui de la rémunération. S'il y avait eu une meilleure rémunération, peut-être les saisonniers auraient-ils mieux « résisté ».

Je partage le point de vue de Daniel Gremillet : il faut veiller à garantir des produits abordables pour nos concitoyens car la crise fera des dégâts collatéraux sur le pouvoir d'achat. Une des idées avancées lors de nos tables rondes est celle de la TVA verte kilométrique destinée à taxer les produits qui viennent de loin, car on sait très bien qu'on ne peut pas lutter sur le prix de la main-d'œuvre dans ces pays éloignés de nos frontières. C'est peut-être quelque chose à garder pour garantir des prix abordables.

Enfin, nous n'avons pas reparlé de la table-ronde avec Arnaud Montebourg sur la commande publique : il évoquait que la commande publique était inefficace car trop

dispersée. Arnaud Montebourg avait cité 132 000 acteurs publics sur le territoire quand la demande en compte 3000. Il y aurait là aussi sans doute quelque chose à creuser pour relancer cette économie.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci beaucoup. Si je peux me permettre de réagir, il y a des thèmes politiques forts qui ont été pointés dans cette première partie. On a des questionnements politiques sur le temps de travail et sur la façon dont on doit envisager le travail aujourd’hui. Certains pensent au partage. D’autres pensent que le travail foisonne. Plus on travaille, plus on crée du travail, de l’activité. Il y a là une différence politique qui me semble intéressante à creuser. Il y a le point du soutien aux petits salaires. On est globalement d’accord pour dire que les niveaux de rémunération sont trop faibles en France. Je fais partie de ceux qui pensent que plus on aide les petits salaires, plus on laisse les gens dans les petits salaires. C’est par exemple la problématique de l’industrie aujourd’hui. Il n’y a pas de cadres moyens formés, il n’y a pas d’intermédiaires entre les ingénieurs et les bas salaires. Et plus on favorise les bas salaires sans revaloriser les autres, plus on laisse les gens dans les bas salaires. Il y a donc la question de savoir comment on revalorise le travail aujourd’hui et comment on ne crée pas de pièges. On est tous tombés dedans, à droite, à gauche, aux extrêmes. Il y a une réflexion à mener là-dessus. Il faut aussi réfléchir au moyen de faire sortir l’épargne. Et si on la fait sortir, est-ce qu’on la fait sortir vers la consommation ou vers l’investissement ? Il me semble qu’il y a une question sur le sens du travail, sur la place du travail dans nos vies. Peut-être que dans les dernières années, il y a eu une distanciation entre le travail et le sens de la vie et peut-être que les crises servent aussi à repositionner le travail dans nos valeurs. C’est une question qui au moins peut être posée. Je vous propose qu’on aborde le deuxième thème qui porte sur les conditionnalités assorties ou pas aux aides des entreprises. C’est un vaste sujet sur lequel les uns et les autres on a eu des expériences pas toujours positives. Je vous laisse la parole là-dessus.

**Mme Élisabeth Lamure.** – Merci Madame la Présidente. Je voudrais juste revenir un petit instant sur le débat précédent qui était très intéressant sur le thème du travail. On voit bien qu’on est dans un débat idéologique. Je plains la personne qui envisage sa vie sans avoir à travailler parce que le travail dans la vie nous porte, nous permet d’avancer. Une vie sans travail, je ne l’envisage même pas. En revanche, comme vous l’avez dit, Madame la Présidente, se pose la question de la rémunération et quand on parle de salaire et d’augmentation de salaire, il me semble qu’on devrait davantage regarder le coût de la vie. Ce n’est pas tant la question du montant du salaire mensuel que des dépenses captives qui font que le pouvoir d’achat est très réduit. Pour moi, se pose la question du coût du logement. Le logement a pris une place dans un budget familial tellement importante au cours de ces dernières décennies. Pourquoi ne va-t-on pas plus vite dans ce domaine-là pour essayer de diminuer le coût du logement en multipliant les constructions de logement ? Je pense que c’est un vrai sujet. On s’en est emparé les uns les autres au fil des années mais je trouve que cela n’avance pas. On n’a pas assez de logements en France et le logement est beaucoup trop cher. Si on regarde à la sortie de la guerre ce que représentaient le logement et les dépenses d’alimentation dans le budget d’un ménage, cela s’est inversé. Je trouve qu’on devrait davantage travailler sur ce sujet. Sur le thème de la conditionnalité des aides publiques aux entreprises, je voudrais qu’on fasse la différence entre les grandes et les petites entreprises. Pour les grandes entreprises, les grands groupes qui bénéficient de beaucoup d’aides - et ça se chiffre de manière extrêmement importante - il faut évidemment des conditions, essentiellement le maintien de l’emploi et le maintien sur le sol national. En revanche, pour les petites entreprises, si on leur met des conditions importantes, elles n’en bénéficieront pas parce qu’on va leur demander de remplir des dossiers compliqués, des justificatifs... C’est la raison pour laquelle pour les aides du fonds de solidarité des entreprises de moins de

20 salariés, il n'y avait pratiquement pas de conditions. Je trouve cela très bien. Cela a permis d'aider des milliers de commerces qu'il fallait sauver. En revanche, pour les grandes entreprises, il y a un vrai débat. Oui, il faut conditionner l'aide sinon c'est à fonds perdu, et jusqu'à quand ce fonds perdu va-t-il durer ? Parce que le fonds perdu, c'est l'argent du contribuable, c'est l'argent de l'État qui est plutôt mal en point. Il y a pour moi évidemment des conditions.

**M. Franck Montaugé.** – Madame la Présidente, lors de l'intervention précédente, je disais qu'il fallait envoyer des messages positifs et ces conditions font partie du message positif. Il faut effectivement conditionner un certain nombre d'aides publiques, d'aides des collectivités, à des garanties en matière d'emploi en laissant de la souplesse parce que les entreprises doivent aussi pouvoir s'adapter, en matière de localisation de la production et de localisation des développements technologiques. Je ferai un parallèle avec le crédit d'impôt recherche qui est mobilisé - nous avons travaillé sur le sujet avec Valérie Létard lorsque nous avons réalisé notre mission sur la sidérurgie, notamment en Lorraine sur le centre de recherche d'Arcelor. Je crois qu'aujourd'hui il faut qu'on renforce les garanties de ces crédits d'impôt et de ces aides, pour qu'ils contribuent au développement technologique sur les territoires qui les accompagnent fiscalement ou financièrement. Dans le prolongement, une autre conditionnalité est liée au temps partiel et au chômage partiel. Il y a une vision pas très réaliste de la situation qui peut très rapidement nous conduire à une catastrophe financière et économique. Il faut que l'économie reparte, il faut que les entreprises redémarrent et il faut conditionner l'activité partielle, le chômage partiel à un volet fort de formation pour accompagner les mutations. Je crois qu'il n'est pas bon de faire perdurer le chômage partiel sans condition d'activité de formation ou autre, dans les jours, semaines et mois à venir. Il faut que ce soit un levier de préparation, d'anticipation et de mutation. Quelqu'un évoquait des communications hasardeuses. Quand le Président dit : « quoi qu'il en coûte », je pense que c'est un très mauvais message - en tout cas je l'analyse comme tel - parce que tout coûte et il faut toujours finir par payer. Chaque acte politique et chaque décision a des conséquences.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Je voulais revenir sur le travail, Madame la Présidente. Derrière votre questionnement, il y a aussi la question de la définition du travail. Est-ce qu'une mère au foyer qui décide de se consacrer à l'éducation de ses enfants, ne fournit pas aussi un travail qui doit être reconnu si c'est son choix temporairement ? Est-ce que toute l'offre qui existe dans le monde associatif ne doit pas entrer dans une définition du travail ? Je pense qu'il faut qu'on revoie ce qu'on entend par le mot travail, trouver une nouvelle définition du travail et lui donner un nouveau sens parce qu'il n'est plus ce qu'il était hier - et cela changera encore beaucoup dans les années à venir. Sur les aspects de conditionnalité, je pense que la stratégie qui a été celle du fonds de solidarité a été celle d'un fonds de résistance, donc on aidait les petits comme les gros parce qu'il fallait résister dans un contexte extrêmement difficile. Aujourd'hui si on aborde le thème de la conditionnalité au regard de la relance, il est évident que ce package de conditionnalités doit être vu comme une opportunité et non comme un parcours d'obstacles. Je pense qu'il y a un véritable enjeu de simplification de nos dispositifs aujourd'hui pour que nos entreprises abordent ces aides et les conditions qui pourraient y être attachées comme une opportunité pour ajuster notre économie aux enjeux de l'avenir. Nous avons des efforts colossaux à faire en termes de numérisation, d'écologie, de formation des collaborateurs parce que demain les ressources devront être adaptables. Il y a donc de la conditionnalité, et pour tout le monde. Il faut que l'ensemble du tissu économique, grosses comme petites entreprises françaises, avance dans l'innovation, dans la compétitivité, dans l'adaptation, dans l'économie qui est aujourd'hui devant nous.

**M. Fabien Gay.** – Je souhaite compléter mon propos. J'ai beaucoup de points communs avec Joël Labbé mais pas là-dessus. Je suis contre le revenu minimum, le revenu universel. C'est déconnecter le salaire du travail. À partir de là, ça signifie que le salaire, c'est le travail. Ensuite, la question est la répartition de nos richesses produites entre le capital et le travail. À partir du moment où vous déconnectez le salaire et le travail, c'en est fini. Je sais que c'est un débat à gauche, je suis minoritaire mais je plais à la droite quand je dis ça. Mais c'est extrêmement dangereux. Je ne crois pas à la fin du travail. Oui à des profondes modifications du travail. Et c'est pour cela que le travail, la robotisation, doivent nous conduire à un partage du temps de travail. Et à un autre partage de la valeur. Sur les conditionnalités, je serai bref. J'ai pris *l'Humanité* du jour – d'ailleurs il faut soutenir la presse nationale. 7 500 salariés à Air France probablement liquidés et un long papier sur la casse sociale chez Renault mais aussi chez les sous-traitants. J'entends ce que dit Madame Lamure mais il me semble qu'il faut légiférer. On a partagé le même papier, Madame la Présidente, sur Sanofi. Il faut qu'on arrête de s'indigner. Le Président annonce 200 millions d'aides pour relocaliser et dans le même temps, dans le même mouvement, 1000 salariés liquidés. Air France, 7500 salariés liquidés, 7 milliards de PGE. Certes ce n'est pas une aide directe. Enfin, on peut être certain qu'en tant qu'actionnaire, nous ne reverrons pas les 3 milliards d'aides directes. Il faut arrêter car nous n'avons pas appris de nos erreurs. Le CICE, c'est le plus grand *hold-up* fiscal fait par le gouvernement socialiste, prolongé par Emmanuel Macron. Soit on continue à s'indigner, soit on légifère. Je pense que pour les grands groupes, il faut légiférer. Il faut conditionner les aides à des critères d'emploi, de formation, de rémunération, d'investissement et à des critères environnementaux sinon ce n'est pas possible. Je prends un dernier exemple. À la Roche-sur-Yon, ils ont des dizaines de millions d'euros de CICE. Ils ont acheté 8 machines. Il y en a 6 qui n'ont jamais vu la Roche-sur-Yon, elles sont parties en Roumanie et en Espagne. Est-ce qu'on trouve ça normal ? Au bout d'un moment, il faut légiférer. L'argent public ne doit pas servir à délocaliser ou alors, on rembourse. Est-ce qu'on légifère ensemble ? Nous avons posé un certain nombre d'amendements - Madame la Présidente m'avait dit qu'elle voulait qu'on ait ce débat - sur l'interdiction des licenciements. Je suis pour l'interdiction des licenciements boursiers dans la période. Si on donne de l'argent public, on ne peut pas licencier, on ne peut pas liquider. Nokia, Sanofi et ça va continuer. Je dis arrêtons de nous indigner et légiférons si on est tous d'accord.

**Mme Cécile Cukierman.** – Peut-être sera-ce dans la continuité, sans surprise. Parce que je crois à la responsabilité sociale et territoriale des entreprises et ce quelle que soit leur taille, parce qu'elles font partie des acteurs incontournables tant dans la production de richesse nécessaire à un territoire, à un pays, qu'à la création d'emplois, à la création de ressources, la question n'est pas simplement de les laisser faire, de les laisser aller mais bien de pouvoir avoir une action publique à leurs côtés, souvent partenariale. On a beaucoup parlé de la question de la conditionnalité des aides. Je ne sais pas si c'est une conditionnalité des aides, une contractualisation des aides - chacun peut utiliser le vocable qu'il veut - mais on ne peut pas laisser le secteur privé se débrouiller tout seul parce que tout ce qui se passe dans le secteur privé a des incidences sur l'ensemble de la société. Et donc cette césure entre les deux secteurs est un petit peu idéaliste, très théorique mais dans la réalité, nous avons tous dans nos territoires des exemples de transferts de richesse, d'emplois, de formation. Le souci que l'on a - et c'était le débat soulevé par Madame Lamure - est la diversité du monde économique, dans la structure des entreprises, dans leur réalité, dans leurs implications les unes dans les autres. Il y a peut-être besoin de sectoriser et d'accepter qu'il y ait des aides différentes. On ne peut pas se satisfaire aujourd'hui d'avoir de très grandes entreprises, - et c'est vrai sur tout le territoire national - qui ont bénéficié d'aides en tous genres depuis maintenant plusieurs quinquennats - sans vouloir mettre tout le monde dans le même sac - et qui ont aujourd'hui un

comportement inacceptable. Je ferai un parallèle qui peut être délicat et qui peut choquer ici mais c'est un peu comme en politique. Quand quelques uns se comportent mal et cherchent à contourner la loi, c'est l'ensemble des élus dans toute leur diversité qui « trinquent » et qui deviennent suspects. On a là aussi besoin, dans le monde économique, de prendre les choses à la racine, de s'interroger sur l'utilité et le bénéfice d'un certain nombre d'aides aux grands groupes pour qui bien souvent, ce sont des aides à fonds perdus, y compris avec des acteurs qui ne jouent pas le jeu. Peut-être faut-il regarder plus précisément ce qu'on peut apporter en aides au tissu TPE-PME. J'ai un certain nombre de retours d'entreprises qui ont pu bénéficier des premières aides mais ce n'est pas suffisant. Pour les aides indirectes, on a déplacé le tas de sable et on sait très bien qu'à partir de l'automne nous aurons dans nos territoires des entreprises qui auront de très grandes difficultés. Je crois que nous avons aussi à réfléchir à la question de la sous-traitance. Évidemment la question n'est pas que la puissance publique organise l'ensemble de la sous-traitance au sein d'une filière, mais quand on parle de conditionnalité des aides, de contractualisation des aides, on aurait besoin de faire beaucoup plus ambitieux, beaucoup plus exigeant et parfois beaucoup plus contraignant. Là aussi, avec la crise sanitaire et la crise économique et sociale qui s'en suit, beaucoup d'entreprises de la sous-traitance sont aujourd'hui en très grande difficulté, encore plus que précédemment parce que soumises aux aléas de commande, aux aléas de fermeture, voire de délocalisation. Il faut redonner cette valeur travail à chacune et à chacun. Je crois que la valeur travail ne se décrète pas. Elle est un combat de tous les instants, dans l'éducation notamment mais le temps me manquerait pour en dire plus. Il faut redonner un sens au travail, l'envie et après on rediscutera de la question l'échelle des salaires.

**M. Daniel Gremillet.** – Je vais être très bref. Je partage complètement le propos de Madame Lamure. J'irai peut-être même plus loin parce que parfois, il faut simplifier. On est allé trop loin. Quand on parle de conditionnalité, je crois que dans certains domaines, c'est parfois déjà tellement complexe qu'on aurait besoin d'enlever des couches d'administratif pour que les chefs d'entreprise soient plus dans la réalité du quotidien – ils le sont, mais parfois la complexité des dossiers fait qu'ils ne demandent pas les aides. J'aurais une autre remarque à faire. Je partage complètement le propos de Fabien Gay sur le fait qu'un investissement, lorsqu'il est initié par un territoire, y compris en termes de recherche, doit ensuite pouvoir se dérouler sur l'Hexagone. C'est tout-à-fait normal. Il est tout-à-fait anormal que des crédits, des accompagnements du contribuable de notre pays - qu'il soit État, département, région - puissent bénéficier à une entreprise et ensuite quitter notre pays. Je pense que dans beaucoup de cas, les collectivités le font. Dans le Grand-Est, ça fait partie des conditions. Enfin, il faut peut-être distinguer les entreprises qui sont complètement sur le territoire, même si elles ont une certaine dimension en termes de taille, des entreprises qui font des choix de production qui sont plus à l'international, qui font le choix de là où ça les arrange. Nous avons intérêt à encourager les investissements, y compris des grandes entreprises, dans notre pays et à garder des chaînes de décision dans notre pays.

**M. Joël Labbé.** – Je suis d'accord avec ce qu'a dit Madame Lamure sur la valeur travail et sur le lien entre le travail et le salaire. La question du revenu universel se pose quand on n'a pas de travail pour tout le monde. Il pourrait y avoir du travail pour tout le monde. Quand on ne s'en donne pas les moyens, il n'est pas normal qu'il y ait des gens qui ne puissent pas vivre décemment sans travailler parce qu'on ne leur offre pas le travail. Il y a eu des expériences d'application du revenu universel. On a dit qu'il y aurait des profiteurs, ça existe, mais c'est une infime minorité parce que tout le monde aspire à travailler. Sans travail, quel est le sens de la vie ? Il faut défendre la valeur travail évidemment. En revanche, le travail ne manquera pas dans le champ social, en particulier dans l'accompagnement des personnes âgées. C'est une montagne de travail et de moyens publics. Je fais partie de ceux

qui estiment que la puissance publique doit ponctionner l'argent pour le redistribuer et entretenir véritablement des services publics performants. Cela fait l'actualité dans le domaine de la santé et dans le domaine de l'éducation. Je partage aussi ce que dit Madame Lamure sur la question de la conditionnalité des aides. Pour les petites et moyennes entreprises, implantées sur les territoires et qui jouent leur rôle, des mesures incitatives pour la transition sont nécessaires. On n'a pas besoin de leur donner de conditions parce qu'elles connaissent leur territoire, elles travaillent sur leur territoire. À ce sujet, nous avons eu un très bon débat la semaine dernière à votre initiative, Madame Lamure, sur le lien entre le logement et le travail dans le bâtiment. Là où il y a du travail, il y a des entreprises qui ont le savoir-faire, c'est vertueux donc on peut « mettre le paquet » là-dessus. Et enfin, je voudrais finir sur la notion de révolution. D'accord, on ne va pas faire la révolution mais pourtant il est nécessaire de faire une forme de révolution. Nous ne sommes pas en état de guerre mais un peu en situation de sortie de guerre. Tout le monde est lucide sur l'avenir qui ne va pas être brillant si on ne prend pas les décisions qui conviennent. La sécurité sociale, la retraite pour les anciens, l'affirmation de la dignité de la vie pour tout le monde, tout ça a été mis en place à une période où le pays était en ruine, bien au-delà de la situation actuelle parce qu'on n'est pas en ruine, on a encore des moyens. En revanche, il s'agit de les réorienter, d'où la nécessité d'une forme de révolution. Je souhaiterais qu'il y ait des états généraux globaux, faire savoir à la population qu'en toute lucidité, il va falloir faire des efforts, des efforts à proportion des moyens que l'on a. On ne va évidemment pas demander à des gens qui ont trop peu de moyens de faire en plus des efforts, mais il y a une majorité de la population qui a les moyens. Il va falloir jouer sur la réduction de la consommation, non pas sur les besoins vitaux pour lesquels on pourra jouer sur la TVA. Véritablement, il y a un gros débat de fond d'évolution de la société, du sens du travail et derrière du sens de la vie qu'attendent beaucoup les jeunes générations. Et enfin le projet proposé par la Convention citoyenne est une révolution. C'est une révolution qui, à mon sens, doit être mise en œuvre, mais on va en débattre dès le PLFR3.

**M. Jean-Claude Tissot.** – Je vais être bref. Je vais quand même réagir face à ce que vient de dire Fabien Gay. Je suis complètement d'accord avec lui quand il parle du CICE. Il aurait fallu le conditionner, il n'y a aucun doute. Il aurait pu dire aussi que les socialistes sont à l'origine des 35 heures, de la 5<sup>e</sup> semaine de congés payés et des 75 % du SMIC imposé pour les retraites agricoles. C'étaient aussi les socialistes. En ce qui concerne la conditionnalité, je suis complètement d'accord avec vous Madame la Présidente et Madame Lamure : elle ne peut pas être la même pour les grandes entreprises et pour les petites. C'est le même développement que vient de faire Joël Labbé mais on ne se pose pas tant de questions quand on parle conditionnalité dans l'agriculture. Il y a des aides publiques qui tombent, nationales ou européennes, et il y a une conditionnalité. Et ça ne vient à l'idée de personne de dire qu'il ne faut pas le faire. Et pourtant tous les paysans subissent les conditionnalités. Pourquoi les entreprises n'en auraient-elles pas ? C'est normal. Dès qu'on a de l'argent public, on doit être vertueux. Et si jamais les règles ne sont pas respectées, il y a remboursement.

**Mme Marie-Christine Chauvin.** – Je partage totalement votre analyse sur le fait qu'il doit y avoir deux traitements, un pour les très grandes entreprises et un pour les PME parce que je pense que ce n'est vraiment pas malin d'ajouter des contraintes supplémentaires aux PME. Et je souhaiterais également qu'on ait une attention toute particulière pour les entreprises qui vont prendre un virage dans le cadre de l'adaptation, voire de réadaptation. Dans mon département, il y a de nombreux sous-traitants de l'automobile et de l'aéronautique. Je pense que pour eux c'est vraiment catastrophique et s'ils ne prennent pas une autre orientation, malheureusement certains ne s'en relèveront pas. Donc comment les accompagner dans cette reconversion ? Dans ce cadre-là, il faudra aussi avoir une vision du

soutien à l'apprentissage. Je crois que c'est très lié. Ce sont vraiment deux points sur lesquels nous devons être hyper-vigilants. Je vais juste ajouter un petit mot concernant les remarques de Joël Labbé qui concernent tout ce qui touche aux services à la personne. Oui, il faut beaucoup de personnel pour accompagner nos personnes âgées, nos personnes en difficulté mais aussi dans la santé mais malheureusement, le constat est qu'on a beaucoup de mal à trouver du personnel dans ces différentes filières. Je crois que c'est un problème.

**M. Serge Babary.** – Mon intervention sera très courte. Il n'y a personne de la cellule tourisme. Je voudrais simplement illustrer mon propos sur la conditionnalité utilisée par l'État d'une façon un peu normative qui fait ne pas prendre en considération les difficultés de quelques entreprises qui échappent à la norme. Pour ce qui concerne le tourisme, la culture, l'événementiel, l'État a listé les codes APE – il y a une liste à la Prévert de 70 activités qui doivent entrer dans le champ des conditions pour bénéficier des avantages – sauf qu'en utilisant cette méthode, on en oublie forcément et il y a toutes les activités transversales. Pour le tourisme, la culture, l'événementiel, je pense surtout aux agences de publicité qui travaillent pour ces secteurs et qui ne sont pas dans la liste des codes APE en question mais qui travaillent à 80, 90, 100 % pour l'événementiel, pour le tourisme. Les traducteurs interprètes qui traduisent des catalogues pour les touristes par exemple sont aussi dans cette situation et qui ne font pas partie des activités choisies. Il faut un peu plus de largeur de conditionnalité. Dès qu'on met des limites trop précises, on « loupe » un certain nombre d'activités qui sont dépendantes aussi du secteur, par exemple du tourisme.

**M. Laurent Duplomb.** – Je pense que dans la conditionnalité, il y a deux parties. Il y a la partie sur l'éligibilité à l'aide, c'est-à-dire les conditions particulières qu'on met à l'éligibilité à cette aide et puis il y a les conditions à respecter une fois que l'aide est attribuée. Je pense que là-dessus, au vu de ce que nous vivons et que nous allons vivre - pas uniquement dans la prochaine année mais dans les prochaines années – nous aurons besoin d'avoir beaucoup d'agilité et de réactivité. Je prends un exemple – et d'ailleurs c'est dans le même domaine que Monsieur Babary vient d'évoquer. Chez moi j'ai une entreprise de tourisme avec 750 salariés, 75 millions de chiffres d'affaires. Le coût du Covid pour eux est d'environ 15 millions d'euros. Donc ils ont eu le droit au PGE pour pouvoir faire face à ce trou de 15 millions d'euros. Le problème est qu'en France, les entreprises ont un taux de marge sur le chiffre d'affaires qui est très faible. Dans ce cas, c'est l'exemple typique, c'est moins de 3 %. Ce qui veut dire que le maximum de bénéfice sur le chiffre d'affaires est de deux millions. Et dans ces deux millions évidemment il y a une partie qui sert à réinvestir. Donc quand on prête 15 millions en PGE sur 5 ans, même s'ils arrêtaient d'investir, ils ne rembourseront jamais au bout de 5 ans les 15 millions d'euros qu'on leur a prêtés. Donc je pense que dans la conditionnalité de ces aides, on a aussi besoin de se donner des bilans d'étape de façon à les faire évoluer dans le temps et que plutôt que consentir des PGE sur cinq ans, on pourra se poser la question de savoir si on ne le réévalue pas sur plusieurs autres années de façon à ce que ces entreprises ne se retrouvent pas dans l'obligation d'éteindre la lumière et de fermer les volets une fois qu'on sera au bout des 5 ans du PGE. Sinon, on va traîner cette crise sur quelques années avec chaque année des 5 ans, une explosion des licenciements et des entreprises qui auront des difficultés.

**M. Pierre Cuypers.** – On ne peut pas être à l'abri d'une autre crise, peut-être d'un autre genre. Il faut véritablement avoir ces rapports d'étape, je suis tout à fait d'accord avec Laurent Duplomb.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Excusez-moi je reviens un peu en arrière. Je veux revenir sur le propos de Madame Loisier concernant les difficultés de recrutement des

aides à domicile. C'est évident, mais il est évident aussi que le salaire n'est pas à la hauteur des spécificités du travail et là il y a un statut sans doute à revoir. Il y a aussi un autre problème qui est celui des associations à but lucratif et de leurs politiques de temps partiel. Elles ne sont pas incitatives mais je voudrais dire aussi que s'il y a des aides pour ces associations, elles devraient être assorties d'exigences éthiques.

- Présidence de Mme Élisabeth Lamure, vice-présidente de la commission des affaires économiques –

**Mme Élisabeth Lamure.** – Nous allons clore cette partie pour aborder le troisième thème qui porte sur les relocalisations en Europe des centres de production de biens essentiels. La question qui nous était posée était : « quel périmètre retenir et surtout comment procéder ? » Qui souhaite intervenir sur ce thème ?

**M. Pierre Cuypers.** – D'abord, la définition du bien essentiel est indispensable.

**M. Fabien Gay.** – Très rapidement. Et j'étais en accord avec Madame la Présidente sur ce point. Je crois qu'on ne pourra pas relocaliser un certain nombre d'entreprises – et d'abord il faudrait savoir ce qu'on entend par entreprises stratégiques – tant qu'on ne se relèvera pas le défi d'inverser mondialement une chose : le critère-prix. Si on reste uniquement sur le critère-prix, nous serons battus et nous continuerons à être battus sur tout un tas d'entreprises et de filiales. Parce que le critère-prix amène à aller chercher et à produire au moindre coût social et environnemental et - on pourra être en accord sur ça -, je ne rêve pas de produire avec des salaires à moins de 200 euros par mois. Et on ne pourra jamais être compétitif avec des entreprises en Chine ou au Bangladesh qui emploient des gens à 150 ou 200 euros par mois. Donc si nous n'inversons pas ça, c'est presque un serpent de mer. On peut tous dire « relocalisation ». Mais si ce n'est que le critère-prix, ça va rester des incantations. Donc je pense que pour la question d'une taxe écologique aux frontières de l'Union européenne – il me semble que l'Union européenne est la bonne sphère géographique – est intéressante. Chacun l'appelle différemment dans son projet : taxe écologique, taxe carbone... La deuxième question est au sein même de l'Union européenne parce qu'une majorité de relocalisations est intra-européenne. Là, nous avons la question de l'harmonisation sociale et fiscale. Tant qu'on n'aura pas ça, on continuera à aller chercher en Pologne, en Roumanie... et ça dans tous les domaines. La bonne échelle à mon avis est l'échelle de l'Union européenne et ensuite on peut avoir un débat entre nous sur ce qui est stratégique ou pas. Par exemple la question - on l'a bien vu avec la gestion de la crise - de pouvoir produire des masques, du gel, des blouses, au sein même de l'Union européenne nous est posée.

**Mme Élisabeth Lamure.** – Nous avons conduit un travail à la délégation aux entreprises avec Jacques Genest sur la RSE et au cours de nos auditions, nous avons bien vu l'évolution qui est demandée par obligation mais également par la société et qui va jusqu'aux agences de notation extra-financières dont on aurait bien besoin – aujourd'hui elles ne sont qu'américaines. On n'en a aucune française ni européenne, et je pense quand même qu'il y a un mouvement des entreprises pour reconnaître les droits humains... on va assez loin dans notre analyse. Je vous invite à lire notre rapport. Ça prendra de plus en plus de place et dans nos sociétés et dans la vie des entreprises.

**M. Joël Labbé.** – Je partage ce qui est dit sur la relocalisation européenne avec les taxes aux frontières européennes, la relocalisation nationale de ce qui peut l'être - il y a là tout un champ à développer -, notamment la relocalisation des productions alimentaires dans

les territoires en vue de l'alimentation de ces territoires. Il ne s'agit pas d'opposer, il ne s'agit pas de s'enfermer sur les territoires mais *via* notamment les projets alimentaires territoriaux, si on peut accentuer les consommations alimentaires sur les territoires à partir des productions alimentaires sur ces mêmes territoires, tout le monde est gagnant – les consommateurs, la qualité des produits, le travail des éleveurs, agriculteurs, paysans, le climat, la biodiversité, tout y est. J'insiste et j'insisterai toujours sur ce sujet. Il ne s'agit pas de dire qu'on peut faire chez nous et peu importent les autres. Il ne s'agit pas d'écarter les exportations mais tout ce qui peut être consommé sur les territoires devrait l'être et on y gagnera énormément.

**M. Pierre Louault.** – On est d'accord sur la relocalisation mais elle a ses limites. En Lozère, il y a peu de villes pour absorber la production agricole. Dans le grand bassin parisien qui a déjà une agriculture riche, il y a du monde pour absorber. Je crains qu'on ait une agriculture à deux vitesses au bénéfice des territoires très urbains et riches par rapport aux territoires ruraux. C'est le premier point. Le deuxième point, l'harmonisation sociale et fiscale au niveau européen qui a été évoquée – je suis tout-à-fait d'accord – va devoir être négociée et « ça va saigner » parce qu'on est sans aucun doute le pays d'Europe le plus avancé en matière sociale et le plus lourdement fiscalisé. Et si on s'aligne sur la Pologne, la Hollande ou d'autres, « ça va saigner ». Il faut s'y préparer.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – La priorité immédiate des PME et PMI est d'acquiescer assez de trésorerie pour survivre au cours des prochains mois, le temps que la demande revienne ; sans cela, les faillites se multiplieront. Cet objectif se finance par la baisse des charges et l'amélioration de l'accès au crédit. Le modèle économique des entreprises du tourisme va changer : des investissements seront nécessaires pour réaliser des améliorations et présenter une offre comparable aux grandes chaînes qui existent.

Deux propositions importantes nous ont été formulées à l'occasion d'une audition hier. La première porte sur la difficulté pour une entreprise d'accéder à l'emprunt en raison d'une mauvaise cotation de la Banque de France, d'un haut de bilan déficitaire et de fonds propres négatifs. Or, en 1976, à la suite du choc pétrolier, le gouvernement avait accepté de revaloriser les actifs des sociétés sans frottement fiscal. Cette solution pourrait aujourd'hui permettre à un petit hôtelier de retrouver une situation positive et d'accéder à tout type de financement, les fonds propres négatifs n'étant pas éligibles à un PGE. La réévaluation des bilans sans frottement fiscal serait donc une première hypothèse.

La deuxième proposition concerne les petits hôteliers ou restaurateurs propriétaires de leur immeuble, qui sont susceptibles d'avoir recours à un *lease-back* en vendant leurs murs à une société de crédit-bail : cette société leur consent un crédit-bail avec un loyer. Il n'y a pas de plus-value payée par la vente du *lease-back* au crédit-bailleur, mais cette plus-value est payée annuellement sur la durée du contrat du crédit-bail.

**Mme Élisabeth Lamure.** – Ces propositions pourront être portées par voie d'amendement dans le cadre du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020. Nous avons ce matin un dernier thème qui concernait la distribution des rôles entre l'État, l'Europe et les collectivités territoriales, mais il me semble que nous avons déjà évoqué le sujet à travers les différents débats précédents. Ces échanges ont été très riches et la confrontation des points de vue s'est révélée utile.

**M. Jean-Claude Tissot.** – À la suite du débat en séance publique hier soir sur les conclusions du rapport d'information « *Vers une alimentation durable : un enjeu sanitaire, social, territorial et environnemental majeur pour la France* » de la délégation à la

prospective, je crois qu'il convient d'être attentif à ne pas nous laisser enfermer dans l'état d'une agriculture française intensive que nous avons parfois tendance à amalgamer avec l'importation. L'agriculture française, productiviste ou non, ne mérite pas de reproches : elle est garantie par les mêmes règles sanitaires qu'une agriculture durable ou raisonnée. J'avais l'impression d'une confusion qui s'opérait hier entre l'importation et les produits fabriqués en France, à propos desquels il n'y a aucun problème de garantie sanitaire.

**M. Daniel Gremillet.** – Je partage totalement ce propos. Il faut arrêter de laisser croire que ce qui est dans l'assiette du consommateur se partagerait entre du bas de gamme qui ne serait pas bon et du haut de gamme qui le serait. La qualité de l'ensemble des produits vendus au consommateur est très bonne et les conditions de sécurité sanitaire sont excellentes. Nous avons intérêt à nous occuper des Français qui n'ont pas les moyens d'acheter des produits bios ou d'appellation, pour lesquels nous avons l'obligation de fournir des biens alimentaires sécurisés du fait de la concurrence importante dans ce domaine.

**Mme Élisabeth Lamure.** – À ce propos, nous auditionnerons demain matin, en commun avec la commission des affaires européennes, le commissaire européen à l'agriculture. Merci à tous pour vos interventions.

*La réunion est close à 11 h 25.*

### **Jeudi 2 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 heures.*

### **Agriculture et pêche - Audition de M. Janusz Wojciechowski, commissaire européen à l'agriculture**

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Monsieur le commissaire européen, merci d'avoir accepté notre invitation pour cet échange par visioconférence, en attendant, je l'espère, de pouvoir se rencontrer prochainement dans des conditions normales à Paris ou à Bruxelles. Je salue aussi nos collègues reliés à nous à distance.

Les commissions des affaires économiques et des affaires européennes souhaiteraient vous interroger sur trois points principaux : la future réforme de la politique agricole commune (PAC), l'impact du *Green Deal* ou Pacte vert, ainsi que la réaction européenne à la crise économique consécutive à la Covid-19.

Permettez-moi de revenir brièvement sur le bilan du dialogue politique entre nos deux institutions sur les sujets agricoles, au terme des trois dernières années. Je tiens d'abord à vous exprimer d'emblée toute notre reconnaissance pour la qualité des réponses que nous apporte la Commission européenne. Nous apprécions aussi qu'elle ait récemment proposé d'augmenter le budget de la PAC de 25 milliards d'euros sur la période 2021-2027 par rapport à ce qu'elle avait envisagé en 2018.

En revanche, des divergences fondamentales persistent entre nous, concernant l'économie générale de la réforme en préparation. Le Sénat a adopté, à notre initiative, trois résolutions européennes sur la future PAC, les 8 septembre 2017, 6 juin 2018 et 7 mai 2019 : elles comportent un ensemble très complet de demandes et de recommandations. Vous avez eu l'amabilité de fournir une réponse extrêmement détaillée à ces demandes, dans un courrier d'une remarquable précision.

Pour autant, sur le fond, nous regrettons que les recommandations du Sénat n'aient manifestement guère infléchi les orientations de la Commission européenne : notre réunion d'aujourd'hui nous fournit l'opportunité de vous indiquer que nous maintenons nos réserves et nos inquiétudes.

Pour résumer les choses en employant une image très simple, votre projet de réforme nous apparaît en quelque sorte comme un « toboggan » conduisant à une déconstruction inéluctable de la PAC d'ici à 2027. Nous redoutons, en particulier, une dérive progressive vers vingt-sept politiques agricoles nationales, de moins en moins compatibles entre elles. Les risques de distorsion de concurrence, de course au moins-disant social et environnemental entre les États membres, ainsi que de pénalisation des producteurs les plus vertueux nous préoccupent vivement.

Enfin, le nouveau mode de mise en œuvre de la PAC pourrait n'être qu'un transfert de bureaucratie dont nous ne voyons pas le bénéfice, ni pour les agriculteurs européens, ni pour les consommateurs et citoyens européens. Sur ce point, malheureusement, la Commission européenne nous a donné le sentiment de présenter ce nouveau mode de mise en œuvre de la PAC comme un impératif non négociable.

Avec une pointe d'amertume, je regrette vivement que nous ne soyons pas parvenus à vous convaincre de la justesse de nos observations.

À ces inquiétudes anciennes, s'en ajoutent de nouvelles, dont vous me permettez de me faire l'écho à titre personnel, puisque nous n'avons pas encore eu le temps d'en débattre formellement en commission. La PAC est maintenant prise dans un autre engrenage, à savoir le Pacte vert en cours d'élaboration : ce pacte devrait être conçu de façon pragmatique. Or l'idée de décroissance irrigue son volet biodiversité.

Comment, en particulier, prévoir d'ici à 2030 de renoncer à 10 % de la surface agricole utile (SAU) européenne, tout en diminuant de 50 % l'utilisation des pesticides et en quadruplant les terres converties au bio, à hauteur de 25 %, sans renoncer *de facto* aux exploitations traditionnelles ? Cela nous paraît inacceptable.

En dernière analyse, nous vous appelons à faire confiance à nos agriculteurs qui seront les moteurs de la transition en cours. Nous devons réaliser des sauts technologiques pour rester concurrentiels par rapport aux autres continents. Ce n'est qu'ainsi que nous parviendrons à garantir la souveraineté alimentaire européenne.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Nous considérons, comme beaucoup de nos concitoyens français, que la politique agricole commune est une politique ancienne mais que ce n'est pas une vieille politique. Elle a été au cœur de la construction européenne en étant la politique la plus intégrée de l'Union européenne. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, les pères fondateurs ont confié la mission aux agriculteurs européens de nourrir les Européens, en échange des soutiens

distribués par la PAC. Nous sommes très attachés à cette mission nourricière. La crise liée à la Covid-19 a démontré combien elle était encore d'actualité. C'est une politique ancienne qui a, encore aujourd'hui, toute sa place. Il ne s'agit donc nullement d'une vieille politique, car elle se situe aux carrefours de nombreuses attentes de nos citoyens en matière de sécurité stratégique, de sécurité sanitaire, d'environnement, de santé publique, de transparence, d'innovation... Nous considérons ici, au Sénat, et je crois pouvoir le dire, en France, que l'agriculture est un secteur stratégique majeur.

Les positions prises par la Commission européenne depuis le début de la négociation du cadre financier pluriannuel, de la réforme de la PAC ou du *Green New Deal* laissent supposer qu'elle envisage de réviser ce pacte historique des pères fondateurs de l'Union européenne avec nos agriculteurs, au profit d'un autre contrat qui consisterait à limiter notre production alimentaire européenne pour relever le défi environnemental, quitte à importer ce que nous ne produisons plus depuis d'autres pays. Cette orientation mérite d'être débattue, mais pose certaines difficultés stratégiques, à l'heure où l'agriculture est une priorité absolue sous d'autres latitudes. En outre, la question de la résilience et de la souveraineté alimentaire pose, sans doute, en des termes différents, cette problématique depuis quelques semaines. Loin de dénoncer par principe tout accord de libre-échange, la majorité des commissaires présents devant vous ne peuvent accepter que certains secteurs agricoles soient, systématiquement, des secteurs défensifs dans ces négociations. Ils s'interrogent, à cet égard, sur le bien-fondé d'accélérer les négociations sur les accords avec le Mexique ou l'Australie et la Nouvelle-Zélande en temps de crise.

Ce sentiment général d'une relégation de l'agriculture à un rang secondaire au sein des instances européennes a été corroboré par l'attitude de la Commission durant la crise épidémiologique. La lenteur dont a fait preuve la Commission à déclencher les mécanismes de crise et le budget finalement retenu pour les couvrir ne manquent pas de poser question. Pour le dire clairement, les 88 millions d'euros débloqués par l'Union européenne font pâle figure face aux 45 milliards d'euros débloqués par les États-Unis ou aux 5 milliards du Japon ! Pour combler cette lacune, nous assistons à une multiplication de plans nationaux de relance, qui ont de quoi surprendre dans la mesure où la politique agricole est toujours censée être commune. Et je n'évoque pas les propositions de baisse du budget européen d'une programmation à l'autre.

Ma question sera simple : où en est-on du projet européen en matière agricole ? La Commission européenne considère-t-elle encore l'agriculture comme un secteur stratégique ?

Le budget de la PAC diminuera-t-il entre la programmation 2014-2020 et la suivante ? Quelles sont les orientations de la Commission en matière d'harmonisation des normes fiscales, sociales et environnementales entre États membres ? Quelle est la position de la Commission sur les questions de l'étiquetage de l'origine des produits alimentaires, réclamé par nos consommateurs ? La Commission est-elle disposée à assouplir les règles relatives aux marchés publics afin de favoriser des approvisionnements locaux dans la restauration collective, comme le réclament les consommateurs ?

**M. Janusz Wojciechowski, commissaire européen à l'agriculture.** – Je vous remercie pour cette invitation, qui constitue une occasion d'échanger à un moment important pour l'Union européenne et son agriculture, alors que nous débattons du futur budget, du Pacte vert et du futur plan de relance. Nos agriculteurs ont pu continuer à assurer la sécurité alimentaire de l'Europe pendant la crise sanitaire. Les agriculteurs français fournissent à eux seuls un cinquième de la production européenne. Cela prouve la pertinence de la PAC, cette

vieille politique conçue par les Pères fondateurs de l'Europe, mais qui n'est pas pour autant surannée, comme vous l'avez souligné, et qui est nécessaire pour assurer notre sécurité alimentaire. Cette dernière n'est pas un acquis intangible. Nous recevons de multiples signaux qui montrent que nous devons prendre soin de nos agriculteurs.

L'Union européenne est le plus grand exportateur de produits agricoles dans le monde et notre balance commerciale agricole est excédentaire. Toutefois, nous sommes importateurs de produits alimentaires non transformés, ce qui montre que notre indépendance n'est pas totale. On compte dix millions d'exploitations agricoles en Europe, contre quatorze millions il y a dix ans ; chaque jour, une centaine d'exploitations disparaissent. Les jeunes ne sont pas très intéressés pour prendre la relève.

Je vous remercie pour vos résolutions. La voix du Sénat français est très forte et constitue un soutien précieux pour défendre la PAC dans le cadre des négociations budgétaires en cours. La Commission a amélioré ses propositions ; il y a deux ans, elle envisageait une enveloppe de 365 milliards d'euros. Elle propose désormais 26,5 milliards de plus. Les crédits destinés à la France augmenteraient de 3,3 milliards : 1 milliard environ au titre des paiements directs, et 2 milliards au titre du deuxième pilier consacré au développement rural. J'ai conscience que ces propositions ne sont pas totalement satisfaisantes. Ayant rencontré les agriculteurs français lors du salon de l'agriculture à Paris avant la crise sanitaire, je sais que les besoins sont immenses. Toutefois, il faut souligner que c'est la première fois que la Commission améliore spontanément sa proposition initiale de budget.

Les agriculteurs bénéficieront aussi de la politique de cohésion, ou du futur plan de relance. Je travaille à ce que l'agriculture y ait toute sa place.

J'entends vos préoccupations sur le Pacte vert. Je reçois des messages identiques de la part des agriculteurs des autres États membres. J'ai essayé de jouer un rôle actif dans l'élaboration des stratégies « de la ferme à la table » ou concernant la biodiversité. Je crois que la Commission est sensible à nos arguments. À mon initiative – et je crois que j'ai obtenu gain de cause –, il y aura un suivi de cette stratégie en ce qui concerne la sécurité alimentaire et la compétitivité de notre secteur agricole. Si l'on devait s'apercevoir que la réalisation des objectifs prévus dans le cadre de cette stratégie menace la sécurité alimentaire et la compétitivité de notre agriculture, ces objectifs devraient être révisés. D'ailleurs, cette stratégie prend en considération les points de départ différents des pays européens. En France, on peut parler d'atouts, en ce qui concerne l'utilisation des pesticides, des engrais et des antibiotiques, notamment pour l'élevage intensif. La situation y est donc assez équilibrée, si l'on compare à d'autres États européens. La réalisation de ces objectifs très ambitieux devrait y être plus facile que dans certains autres pays européens.

La mise en œuvre de ces objectifs est nécessaire, car il existe de fortes attentes pour que l'agriculture soit plus respectueuse de l'environnement et qu'elle s'inscrive dans le cadre de la lutte contre le changement climatique. C'est également important pour la sécurité des agriculteurs eux-mêmes, car nous nous sommes aperçus que les méthodes de production intensives étaient peu résilientes en cas de crise, à cause de leur dépendance en termes d'approvisionnement et de main-d'œuvre. Nous devons consentir des efforts pour que l'agriculture se concentre davantage sur les marchés locaux et la transformation locale de produits agricoles. Cela constitue une grande chance pour l'Europe comme pour la France, qui est sans conteste un énorme marché agricole. Je soutiendrai donc toute initiative ayant pour objectif de favoriser la dimension locale de l'agriculture, et non la production ciblée sur

les exportations – même si celles-ci ont également leur importance. La priorité doit aller aux marchés locaux.

Nous devons également prendre soin de nos agriculteurs. Je m'engage ici personnellement à veiller à ce que les conditions de concurrence soient égales, qu'il s'agisse de nos partenaires européens ou extra-européens. L'Union européenne gagne à signer des accords commerciaux parce qu'elle est un exportateur de produits agricoles, et même le premier au monde ! En même temps, nous ne pouvons pas oublier que plusieurs secteurs sensibles ne tirent pas toujours bénéfice de ces accords commerciaux. Je m'engage à protéger de tels secteurs et, si j'ai bien compris, la Commission s'y engage également.

Pour conclure, je dirai que nous avons besoin d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement, et d'une PAC plus respectueuse de nos agriculteurs.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Je vous remercie de votre intervention. Je donne à présent la parole, dans un premier temps, à un sénateur par groupe politique.

**M. Daniel Gremillet.** – Merci de nous consacrer ainsi du temps, monsieur le commissaire. Au cours de la pandémie de Covid-19, on peut dire que les agriculteurs ont été au rendez-vous, alors qu'on a eu le sentiment que l'Europe tardait à l'être, puisqu'il a fallu attendre presque deux mois avant que l'Union européenne ne prenne des décisions significatives en matière de soutien à l'alimentation des Européens dans cette crise. Avec le Brexit, nous avons besoin de renforcer le projet européen, et de renforcer le projet agricole de l'Union européenne. Les différentes résolutions adoptées par le Sénat montrent bien notre volonté, la volonté de la France, d'aller encore plus loin dans la construction européenne, y compris sur le projet agricole.

Comment pensez-vous renforcer cette Europe dont nous avons tant besoin ? La sécurité alimentaire est très fragile. Et j'observe un décalage entre l'offensive de l'ensemble des pays qui ont une capacité de production et l'Europe, qui ne donne pas le sentiment d'avoir l'ambition d'être au rendez-vous pour relever les défis alimentaires mondiaux.

Si le risque climatique doit être supporté pour partie par les agriculteurs, il ne peut pas l'être que par eux. La sécurité alimentaire doit aussi être garantie par l'Europe, avec la PAC. Les conséquences agricoles, de la crise actuelle ne doivent pas non plus être supportées par les seuls agriculteurs.

Vous avez évoqué la biodiversité. Nul ne l'oppose à la production agricole : geler des surfaces pour maintenir la biodiversité, nous sommes capables de le faire ! En France et en Europe, nous avons la plus grande biodiversité raciale de bovins, de caprins, de porcins... Cela résulte du travail des paysans et des éleveurs. Nous pouvons la maintenir, tout en continuant de produire.

Je partage votre point de vue sur l'inquiétude des jeunes avant l'installation. Ils ne s'installeront pas si on ne leur fait pas confiance, si on ne leur donne pas envie. Or, on a l'impression qu'ils sont accusés en permanence. Pourtant, les métiers de paysan, liés à la production agricole, et ceux liés à la transformation agricole sont pleins de ressources et d'avenir.

Le projet européen ne peut pas être en contradiction et en opposition avec le consommateur et le citoyen. On ne peut pas définir des conditions européennes en matière d'agriculture et de gestion de l'espace rural sans tenir compte des conditions de production des biens qui vont entrer sur notre marché à la suite des accords que nous signons. À l'échelle du monde, l'Europe est un marché local. Il serait dommage qu'elle ne conserve pas une ambition de présence de son agriculture dans le monde.

**M. Simon Sutour.** – Je souhaite évoquer la situation critique des régions viticoles françaises, en particulier en Occitanie. Les vigneron·ne·s n'ont pu écouler leurs stocks, non seulement en raison de la pandémie, mais aussi à cause de la politique des États-Unis et de la Chine, qui augmentent sensiblement leurs droits de douane. La réponse de la Commission européenne est très attendue, en particulier d'un point de vue financier. La proposition d'acte délégué que vous avez faite le 30 avril dernier était insuffisante, de notre point de vue – et du point de vue de la commission AGRI du Parlement européen, qui a bloqué l'acte. Il ne pourra pas y avoir de réponse efficace sans qu'une enveloppe supplémentaire soit mise sur la table, et sans mesures fortes prises à l'échelle de l'Union européenne pour le stockage et la distillation.

Pour nous, la distillation constitue l'outil majeur. Nous regrettons que la réponse européenne tarde tant : toutes les caves sont pleines, et la nouvelle récolte arrive. Il manque 100 millions d'euros pour la distillation de crise. La souplesse dans l'utilisation des crédits de la PAC, c'est bien, mais un budget européen pour soutenir la filière viticole en 2020, ce serait plus sérieux, monsieur le commissaire ! Vous avez annoncé un acte délégué modifié, et nous avons pris connaissance du courrier que vous avez adressé au président de la commission AGRI du Parlement européen, mais certains points appellent des précisions.

Pouvez-vous nous détailler le contenu de l'acte délégué modifié que vous vous apprêtez à publier pour remédier à la crise viticole qui menace ? Quelles aides supplémentaires pour le secteur viticole allez-vous proposer ? Quelles sont les modalités des opérations de stockage et de distillation que vous proposez ? Quelles dérogations seront accordées, sur le fondement de l'article 222 du règlement portant Organisation Commune de Marché (OCM), pour le secteur du vin ? Quel est le niveau des aides qui sera finalement retenu ? Quelles sont les modalités de promotion des vins européens en direction des pays tiers ?

Le prochain conseil Agriculture du 20 juillet abordera l'articulation entre la réforme de la PAC et les stratégies alimentaires liées au Pacte vert. Ce débat doit répondre à plusieurs questions. Lors du dernier conseil Agriculture, de nombreux États membres se sont inquiétés que les ambitions légitimes affichées par les stratégies « de la ferme à la fourchette » et du *Green Deal*, auquel l'agriculture est appelée à contribuer, créent des asymétries entre les nouvelles exigences, élevées, imposées aux agriculteurs européens, et les normes moins strictes pour les produits importés. Avec la stratégie « de la ferme à la fourchette », que vous avez présentée le 20 mai dernier, le coût final des produits risquerait de nuire à la compétitivité des denrées alimentaires de l'Union européenne. Il faut éviter que la production ne se déplace vers d'autres zones...

**Mme Anne-Catherine Loisiert.** – Vous avez beaucoup parlé de sécurité et de souveraineté alimentaire. Vous avez dit à juste titre que cela passe d'abord par le soutien aux agriculteurs qui, pour beaucoup, sont en grande détresse et ne se voient pas d'avenir. Vous avez souligné aussi votre attention aux circuits courts. Le projet européen est-il attentif au maintien d'une agriculture dans tous les territoires ? L'agriculture anime les territoires et, comme l'a dit Daniel Gremillet, préserve leur biodiversité. Quel projet européen pour les

agriculteurs des bassins allaitants, et notamment pour la filière bovine ? Celle-ci est inquiète. Comment pensez-vous la protéger ? Quel projet d'avenir pour les agriculteurs des zones à faible rendement, dites zones intermédiaires ? Ces zones sont, à ce jour, les moins aidées par la PAC, et subissent de la sorte une double peine, alors même qu'elles contribuent à une agriculture de qualité. La moutarde en Bourgogne-Franche-Comté, par exemple, rencontre de grandes difficultés. Enfin, vos compétences couvrent-elles la filière forêt-bois ? Y a-t-il un projet européen pour la valorisation de sa production en tant que matériau, en tant que source d'énergie ? Cela pourrait répondre dans une large mesure aux enjeux de maîtrise de l'empreinte carbone, mis en avant par le Pacte vert.

**M. Janusz Wojciechowski.** – M. Gremillet a parlé de retard dans la réponse de l'Union européenne à la crise. On peut toujours faire mieux, et plus vite, mais en ce qui concerne notre secteur agricole, nous avons travaillé de façon très intense, et beaucoup de décisions ont été prises dès le déclenchement de la crise. La Commission a publié assez vite ses lignes directrices et travaillé rapidement à la création des couloirs verts, vitaux pour le transport. Nous avons essayé de régler la question des travailleurs saisonniers, indispensables dans certains secteurs, et nous avons permis d'augmenter l'aide publique. Il y a eu aussi plusieurs interventions pour soutenir le secteur laitier et celui des fruits et légumes. Nous avons consacré d'importantes sommes au stockage privé, et nous constatons qu'elles n'ont pas été entièrement utilisées. Les besoins de certains secteurs, et surtout du secteur laitier, n'étaient donc pas si énormes que cela.

Je comprends les difficultés rencontrées par le secteur vitivinicole. La question est sensible, notamment en France, mais je puis vous assurer que, après la controverse au Parlement européen, la situation est en voie d'amélioration. Ainsi, la Commission européenne a accru les aides financières destinées au secteur et le Parlement a retiré son opposition à notre premier acte délégué. Les solutions proposées feront l'objet de deux paquets législatifs. Usant de tous les instruments à notre disposition, nous avons autorisé la distillation du vin et nous avons accordé des mesures de flexibilité aux producteurs.

M. Gremillet a également évoqué le projet européen et s'est interrogé sur les garanties de sa réalisation effective. Dans ce cadre, notre sécurité alimentaire est un enjeu majeur. Elle doit, à mon sens, être assurée par la production locale européenne. En effet, nous ne pouvons toujours compter sur les importations, car, parfois, les circonstances – je pense à la crise sanitaire par exemple – perturbent les livraisons.

Une question de Mme Loisiert portait sur le secteur bovin. Nous devons travailler davantage sur la promotion des exportations, essentielles pour le secteur, sans oublier de développer les marchés locaux où la situation pourrait être améliorée à l'aune d'une croissance de la consommation. À titre d'illustration, en Pologne, la viande produite est exportée à 80 %, car la consommation locale est quatre à cinq fois inférieure à la moyenne européenne. Si elle se hissait au niveau de cette moyenne, la Pologne deviendrait importatrice de viande bovine. Dans ce secteur, le développement de la production biologique et sa promotion constitueraient, selon moi, une solution adaptée pour renforcer les marchés locaux. À cet égard, la création d'un label qualité associé au bien-être animal représenterait un élément efficace de promotion de la viande bovine sur les marchés européens.

Mme Loisiert m'a également interrogé sur le secteur forestier. La Commission européenne l'a pris en considération dans son cadre stratégique. Des investissements pourront être réalisés au bénéfice du secteur forestier et de la filière bois dans le contexte de la mise en œuvre du Pacte vert.

Revenant à l'intervention de M. Gremillet sur le projet européen pour compléter ma réponse relative à la sécurité alimentaire du continent, je précise que la sécurité économique des agriculteurs constitue également une priorité de la Commission européenne. Les jeunes agriculteurs craignent de se lancer dans un secteur à risque, où il est possible de tout perdre à la suite d'une catastrophe naturelle, d'une crise sanitaire ou d'une décision politique, à l'instar, récemment, de la fixation de tarifs douaniers élevés par les États-Unis ou de l'embargo établi par la Russie sur certains produits. La Commission européenne travaille donc au renforcement des moyens de l'agriculture en situation de crise. Nous ne pouvons, en effet, laisser dans ces circonstances les agriculteurs sans soutien.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Étant donné le temps imparti, je propose que nos collègues qui n'auront pas pu poser leurs questions le fassent ultérieurement par écrit.

**Mme Noëlle Rauscent.** – Les agriculteurs doivent suivre des normes toujours plus contraignantes, en France plus encore que dans d'autres pays de l'Union européenne, au point de subir une distorsion de concurrence à l'intérieur même de l'Union. Dans ces conditions, sans barrière douanière, on pénalise les pays qui sont les plus soucieux de protéger les consommateurs, ce qui va contre l'objectif même de l'Europe. Une harmonisation des normes imposées aux agriculteurs vous paraît-elle possible ?

**M. Joël Labbé.** – Sénateur du Morbihan, le « *Far West* de l'Europe », écologiste, je sais que j'exprime une voix parfois dissonante dans notre assemblée, en particulier lorsque je me réjouis de vos annonces : oui, la réduction de l'usage des antibiotiques dans l'élevage, l'extension des terres disponibles pour l'agriculture biologique, ou encore la réserve de 10 % des terres cultivables pour la biodiversité, sont de bonnes nouvelles pour les agriculteurs et pour notre agriculture. Cependant, aurez-vous les moyens d'une telle politique ? Comment comptez-vous articuler ces objectifs avec ceux de la PAC ? Pour donner corps à votre stratégie « de la ferme à la table », ne faudrait-il pas flécher des dépenses du premier pilier vers les services environnementaux ? Ne faut-il pas, même, inscrire dans la PAC des obligations issues du *Green Deal* ? Je crois que ce serait la meilleure option, parce que je suis convaincu que l'agriculture biologique, de plus en plus efficace et source d'externalités positives très nombreuses, peut nourrir les populations européennes, avec des avantages sur la santé, la qualité des eaux, la pollinisation, l'environnement. Je sais aussi que les importations de produits issus de pays moins-disants ne vont pas s'arrêter du jour au lendemain ; c'est pourquoi il faut être exigeant, et commencer par interdire des produits qui ne sont pas conformes à nos normes, comme on l'a fait par voie d'un récent règlement européen contre le bœuf aux hormones. Une telle interdiction vous paraît-elle possible ?

**M. Franck Menonville.** – Alors que l'on déplore de plus en plus d'épisodes climatiques et une volatilité plus forte des prix, quelle place pensez-vous pouvoir accorder à la gestion des risques en matière agricole ? Plusieurs des mesures que vous annoncez dans votre stratégie « de la ferme à la fourchette » nous semblent fondées sur l'idée de décroissance, en particulier la réservation d'un quart des terres agricoles au bio et d'un dixième des terres à un usage non productif. Pourquoi ce choix ? N'est-ce pas manquer d'ambition pour notre agriculture ? Et ce alors même qu'il ne faut pas fragiliser la souveraineté agricole européenne...

**M. Pierre Cuypers.** – Alors que l'agriculture a joué un rôle essentiel pendant la pandémie, elle est menacée, ce qui compromet notre sécurité alimentaire, mais aussi des pans entiers de notre industrie et de nos emplois. Nous sommes face à une rupture technologique

très forte. Voyez les conséquences de l'interdiction, en 2018, des insecticides néonicotinoïdes : la production de sucre en Europe va diminuer de 30 à 70 % faute d'une solution phytosanitaire, et nous allons devoir importer de l'alcool massivement. Nous aurons également des difficultés pour abonder les énergies renouvelables, alors qu'elles sont nécessaires. La révision de la PAC est dans le calendrier européen : pensez-vous pouvoir ré-autoriser ces molécules interdites en 2018 tant que des produits de substitution n'ont pas été trouvés ?

**M. Michel Raison.** – Les jeunes agriculteurs s'inquiètent pour leur métier, notamment pour des raisons financières : les aides à l'installation stagnent, elles sont mobilisées de façon routinière, il faut y regarder de plus près. Avez-vous pensé à d'autres façons de faire, par exemple comme les Américains avec leur *Farm Bill* ?

Enfin, si nous sommes très attachés à l'équilibre environnemental et à la biodiversité, nous sommes quelques-uns à craindre que l'idéologie verte n'anéantisse les recherches scientifiques dont nous avons tant besoin.

**M. Pierre Louault.** – Nous comprenons l'objectif de verdissement de la PAC, mais il faut bien se rendre compte de la rupture qui est en jeu : nos concurrents produisent de la viande de façon industrielle, quand nous l'élevons avec de l'herbe, l'Europe accepte les règles de la concurrence, quand les États-Unis et la Chine sont protectionnistes... Pour trouver un équivalent : on demande à nos agriculteurs de produire des Mercedes au prix de Lada... il faut en sortir, et mieux protéger l'agriculture européenne.

**M. Janusz Wojciechowski.** – Merci pour ces questions et remarques judicieuses. Je me réjouis que les normes imposées aux agriculteurs soient harmonisées, mais sachez que la bureaucratie est très loin d'être le seul fait de Bruxelles : bien des États traînent des pieds. Je partage aussi l'objectif que les produits que nous importons soient conformes aux normes que nous nous imposons en Europe ; il y a fort à faire avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC), mais nous sommes parvenus à des résultats, et nous avons de quoi refuser l'usage de pesticides interdits en Europe.

Oui, le budget de la PAC est tout à fait compatible avec le Pacte vert, la PAC elle-même doit aller dans ce sens, parce que c'est une priorité politique de l'Union.

L'agriculture est une chance pour l'Europe et pour la France, j'en suis convaincu tout comme vous. Notre agriculture est principalement composée d'exploitations familiales, d'où sortent des produits de haute qualité, sains, souvent biologiques. Cette façon de faire constitue notre avantage concurrentiel sur les marchés mondiaux, bien davantage que les produits massifiés. Je crois que la conversion biologique ne doit pas s'opérer par contrainte, mais par incitation, et, effectivement, je vois des possibilités dans le cadre du premier pilier, pour aider les agriculteurs volontaires. L'agriculture européenne est très différente de l'agriculture américaine : nous avons des exploitations souvent familiales, notre intérêt est de maintenir ce modèle. La taille moyenne des exploitations – 16 hectares – n'empêche pas la diversité ; dans certains pays, cette moyenne atteint 100 hectares : les plus grandes exploitations ne sont pas toujours les plus rentables, souvent les petites exploitations produisent mieux et davantage, grâce à une meilleure productivité.

Devons-nous changer ce modèle ? Je ne le crois pas, et je pense même que nous devons regarder ses atouts et le consolider en aidant les agriculteurs. Vous savez comme moi qu'en agriculture, l'incertitude est omniprésente, du semis à la récolte, en passant par les aides

– nous devons composer avec cette incertitude et conforter notre modèle, fondé sur la sécurité alimentaire : alors nous assurerons un futur meilleur pour notre agriculture. Je crois aussi que nous devons agir de façon raisonnable sur le plan stratégique, en conciliant sécurité alimentaire et concurrence.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Merci, monsieur le commissaire, nous vous enverrons éventuellement des questions complémentaires par écrit.

Le Sénat n'est pas en phase avec vos propositions, vous l'avez compris. Nous reconnaissons les efforts budgétaires de la Commission européenne, mais deux points majeurs nous posent problème : le *Green Deal*, d'abord, nous semble bien trop synonyme de décroissance, laquelle n'est pas une voie d'avenir. Nous sommes convaincus qu'il est possible de concilier qualité des aliments, productivité et respect des consommateurs. Ensuite, nous voulons plus de revenus pour les agriculteurs, ce qui valorise l'approche américaine, plus technologique et avancée – nous souhaitons utiliser les *New Breeding Techniques*, les nouvelles techniques de sélection végétale, qui sont indétectables et qui donnent un avantage comparatif certain.

Nous disons, ensuite, que l'état de notre agriculture exige d'aller au-delà du règlement relatif à l'Organisation commune des marchés, dit « OCM », pour autoriser les agriculteurs à s'entendre sur les quantités et sur les prix. Cette souplesse se justifie par la nature même de l'activité agricole et elle pourrait permettre de diminuer la contribution budgétaire de l'Union européenne. À l'inverse, si nous en restons à nous laisser porter par le vent vert, environnementaliste, nous conduirons l'agriculture européenne à l'échec.

**M. Janusz Wojciechowski.** – Merci pour ce débat, j'essaierai de répondre par écrit à toutes vos questions.

Sur le fond, je crois que l'important pour l'agriculture, c'est son équilibre, lequel est une condition de sa pérennité. Ce débat renforce ma conviction que l'agriculture est importante, vous me donnez des arguments que je pourrai utiliser dans mes contacts et négociations. Il faut que vous sachiez que la France est très sensible aux considérations agricoles, mais que ce n'est pas le cas de certains autres États membres. Je me réjouis du signal politique favorable que vous me donnez, celui du Sénat français – et j'espère que nous continuerons notre dialogue.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – En deux mots, cependant : le Sénat français veut concilier productivité et environnement et ce que l'on dessine au nom du *Green Deal* ne nous convient pas.

*La réunion est close à 11 h 10.*

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

**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.*

**Marché intérieur, économie, finances, fiscalité - Évolution de la politique européenne de concurrence - Examen du rapport et de la proposition de résolution européenne**

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – La pandémie de Covid-19 représente un choc majeur aux conséquences socio-économiques très graves, et qui ne sont pas toutes connues. Alors que l'épidémie semble refluer sur le sol européen, l'Union européenne plonge dans la récession. Les pouvoirs publics ont réagi rapidement en adoptant, au niveau national comme au niveau européen, un arsenal complet de mesures, mais l'économie de l'Union européenne subira cette année un recul d'une ampleur historique, estimé à 7,4 % en 2020, et même 8,2 % pour la France.

Dans ce contexte, le sujet qui rassemble nos deux commissions aujourd'hui est particulièrement stratégique pour l'avenir de notre économie : comment la politique européenne de concurrence peut-elle devenir un levier pour la relance économique ? La politique de concurrence est une compétence exclusive de l'Union européenne et elle a marqué le marché unique de son empreinte. Mais la mondialisation est arrivée et a changé la donne.

C'est ce qui a guidé les travaux du groupe de suivi sur la stratégie industrielle commun à nos deux commissions, initié à l'automne dernier en réaction à la décision de la Commission européenne de refuser la fusion entre Alstom et Siemens. Cette décision avait suscité une incompréhension et nourri une suspicion envers la politique européenne de concurrence : socle du marché intérieur, n'est-elle pas devenue une balle que l'Union européenne se tire dans le pied ? Le sujet a pris une actualité nouvelle avec la prise de conscience qui émerge de la pandémie : l'Europe doit renforcer son indépendance économique, particulièrement en matière technologique et sanitaire. Cela implique, au niveau européen, de concevoir une véritable stratégie industrielle, de revisiter la politique commerciale, mais aussi de réformer la politique de concurrence. Tous ces leviers de l'action européenne, sont aujourd'hui pris isolément ; il est temps de les articuler entre eux au service d'une seule ambition : rendre l'Europe autonome et puissante dans l'économie mondiale.

C'est la raison pour laquelle nous avons tenu à entendre la commissaire européenne à la concurrence, Mme Margrethe Vestager, le 16 juin dernier : tout en restant fidèle à la traditionnelle orthodoxie de la Commission dans ce domaine, qui accorde la primauté au bien-être du consommateur, elle a confirmé que des pistes d'évolution étaient à l'étude, à la fois sous l'impulsion franco-allemande et à la faveur de la crise économique engendrée par la pandémie. C'est cette brèche que nous voulons ouvrir : il s'agit de donner des objectifs plus larges à la politique de concurrence et d'en faire un outil au service de l'économie européenne, dans son fonctionnement interne, mais aussi dans la compétition mondiale. Il y a une dizaine de jours, j'étais à Bruxelles, j'ai rencontré le directeur général de la concurrence de la Commission européenne, le français Olivier Guersent, qui a accepté ma

proposition de venir au Sénat, sans doute en septembre. Il n'y a plus beaucoup de Français à des postes clés : il faut donc en profiter.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Je suis heureuse de vous revoir et je salue tous les collègues qui nous suivent à distance. Après n'avoir évolué que marginalement pendant de longues années, la politique européenne de concurrence semble aujourd'hui à un tournant, du fait notamment des appels répétés à une modernisation de ses outils pour mieux prendre en compte les enjeux du numérique et de la mondialisation. La Commission semble plus que jamais prête à adapter ses outils, comme l'ont montré plusieurs des consultations qu'elle a lancées au cours de ces dernières semaines sur la définition du marché pertinent ou la lutte contre les distorsions de concurrence nées de subventions étrangères – des subventions que nous, Européens, refusons d'accorder à nos entreprises.

Le rapport d'information de nos collègues Olivier Henno et Alain Chatillon arrive donc à point nommé. Il formule douze recommandations très réalistes, car elles se font à traités constants, et pourraient donc être mises en œuvre très rapidement, économisant les années qu'il faudrait pour renégocier des traités. Nous y voyons la marque de fabrique de notre institution, qui s'attache à verser au débat public des pistes concrètes, ancrées dans la réalité des entreprises et des marchés.

La relance de nos économies et la souveraineté numérique et industrielle de l'Union exigent que la Commission soit en mesure d'adapter sa politique de concurrence à ces nouveaux défis. Nous l'avons souvent rappelé, il est urgent de sortir d'une certaine forme d'aveuglement, voire de naïveté, qui peut se retourner contre nous en empêchant l'émergence de champions européens et en atrophiant notre base industrielle.

Il importe donc de doter la Commission de nouveaux outils, ou d'adapter ceux qui existent, afin d'encadrer au mieux les comportements de certains nouveaux acteurs, notamment du numérique, et de mieux prendre en compte la concurrence potentielle qui émane d'entreprises étrangères.

La pertinence du droit de la concurrence ne doit pas être remise en cause, puisqu'il est gage de compétitivité, d'incitation à l'innovation et de baisse des prix pour les Européens. Il s'agit au contraire de s'assurer qu'il est adapté à son époque et aux objectifs que s'est fixés l'Union européenne, notamment celui d'un renforcement de sa souveraineté économique.

**M. Alain Chatillon, rapporteur.** – Merci à tous de votre présence pour examiner le rapport d'information qui nous a été confié par le groupe de suivi sur la stratégie industrielle, à mon collègue Olivier Henno et moi-même, sur la réforme de la politique européenne de concurrence. Lorsque nous avons commencé nos travaux en milieu d'année dernière, le contexte politique était très différent : nous ne pressentions aucune ouverture franche de la part de la Commission européenne sur une éventuelle réforme. Le rejet de la fusion entre Alstom et Siemens et la compétition accrue entre blocs économiques avaient pourtant placé la politique de concurrence sous le feu des critiques. Un an plus tard, des évolutions concrètes se matérialisent enfin. La réflexion autour de l'avenir de la politique de concurrence européenne s'accélère. Quel rôle doit-elle jouer dans la politique économique dans les décennies à venir ? Quelle sera son articulation avec les autres leviers de la politique commerciale et surtout industrielle ? Ses outils sont-ils toujours pertinents dans une économie mondialisée et numérisée ? Nous espérons que nos douze propositions seront portées par la

France auprès des institutions européennes et contribueront à nourrir les débats législatifs qui s'annoncent.

La politique de concurrence est une compétence exclusive de l'Union, exercée par la Commission européenne. Son objectif est d'assurer la concurrence libre et non faussée entre agents économiques au sein du marché intérieur, garantissant le bon ajustement des prix pour le consommateur et l'ouverture des marchés aux nouveaux entrants. Elle repose sur trois leviers : la lutte contre les ententes et abus de position dominante, visant à empêcher les manipulations de prix ou le partage des marchés par des entreprises au détriment des clients ; le contrôle des concentrations, introduit plus tardivement, par lequel la Commission contrôle les rachats ou fusions d'entreprises afin d'empêcher la constitution de monopoles ou de réduire la concurrence – pour Alstom et Siemens, une fusion n'aurait pourtant représenté que 13 % des parts de marché au niveau mondial, loin du champion mondial chinois à 30 %, et de son second américain à 17 % ; enfin, le contrôle des aides d'État accordées par les pouvoirs publics à leurs entreprises, qui seraient susceptibles d'engendrer des distorsions au sein du marché intérieur.

Il faut d'abord bien distinguer politique de concurrence et compétitivité. La politique de concurrence est un outil de régulation de la concurrence sur les marchés, tandis que l'effort de compétitivité est bien plus large et mobilise d'autres outils, comme la fiscalité, l'innovation, les normes ou les compétences. Politique de concurrence et politique industrielle ne sont donc pas synonymes. C'est au cœur du débat sur les champions européens : si un géant européen était sans nul doute plus compétitif, il réduirait néanmoins la concurrence au sein du marché intérieur.

Ensuite, si la plupart des pays développés ont mis en place une régulation de la concurrence, l'Union européenne a élevé celle-ci à un rang quasi constitutionnel. L'interdiction générale des aides d'État, par exemple, est sans équivalent dans le monde entier, et l'application de la réglementation apparaît plus stricte qu'ailleurs : pensons par exemple aux géants du numérique américains ou aux entreprises publiques subventionnées en Chine.

Ces deux exemples reflètent nos deux constats. La compétition internationale marquée par la montée des puissances émergentes comme la Chine ou l'Inde conduit les États à intervenir davantage en soutien à leurs économies. Les manipulations en matière de politique commerciale, le recours quasi systématique aux subventions publiques pour doper des industries émergentes sont utilisés comme outils de stratégie industrielle par nos concurrents. Je pense par exemple aux entreprises rachetées par des sociétés chinoises à des prix sans lien avec la réalité grâce à des subventions étatiques, ou aux importations facilitées par le dumping qui remplacent nos productions nationales et contribuent à la perte de capacité industrielle de l'Europe.

Ces pratiques, qui créent des distorsions au sein du marché intérieur, échappent le plus souvent au contrôle de la Commission. Celle-ci est contrainte d'examiner le marché pertinent, souvent européen, plutôt que le marché mondial. Elle se limite aussi à un horizon de court terme, rarement supérieur à deux ans, alors que nous anticipons déjà l'arrivée de concurrents étrangers sur le marché intérieur à cinq ans – souvenons-nous d'Alstom et Siemens –, voire à plus long terme... Enfin, certains estiment que la politique de concurrence fait obstacle aux objectifs de politique industrielle, lorsqu'il s'agit de soutenir l'émergence de nouvelles filières européennes : pensons à celle des véhicules électriques, que la Chine

subventionne à coup de milliards d'euros, et à l'hydrogène. Si l'Europe ne joue pas le jeu sur l'hydrogène, nous aurons des difficultés.

Ce procès fait à la politique de concurrence doit néanmoins être nuancé. Certes, cette politique tempère l'ampleur de l'intervention publique en faveur des entreprises, et s'oppose à la création, par fusions, de géants européens monopolistiques. Mais elle a atteint ses objectifs : la concurrence sur le marché européen est plus élevée qu'aux États-Unis. Consommateurs et petites entreprises peuvent donc se procurer biens et services à des prix compétitifs. La concurrence encourage aussi les entreprises à innover, permettant à l'Europe de rester dans la course.

Second constat, la politique de concurrence, dont les principes sont simples, s'applique dans un monde de plus en plus complexe. Les secteurs traditionnels, tels que la distribution ou l'industrie, sont bouleversés par des évolutions sociétales et technologiques qui redessinent la structure des marchés. La naissance d'une économie digitale a rebattu les cartes et a donné naissance, en quelques années, à de nouveaux acteurs au pouvoir de marché considérable, notamment les Gafam – Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft. Ces phénomènes échappent en partie aux concepts et aux instruments historiques de la politique de concurrence. Les acquisitions prédatrices de petites start-up innovantes par les géants du numérique passent en dessous des seuils du radar de la Commission européenne. La gratuité des prestations, les avantages concurrentiels conférés par la détention de données, ou les effets de réseaux qui accentuent les positions dominantes ne peuvent pas être pris en compte à travers le seul prisme du prix. Pour que la régulation par la Commission reste pertinente, il faut adapter certains concepts traditionnels à ces nouvelles réalités économiques.

En outre, la politique de concurrence souffre d'une crise d'image. Elle est perçue comme un gendarme, un censeur, plutôt que comme un levier de développement économique et de compétitivité. L'impression de toute-puissance de la Direction générale de la concurrence de la Commission européenne nuit à l'acceptation de ses décisions. La Commission doit mettre en œuvre un effort de pédagogie et de transparence vis-à-vis des acteurs économiques.

La politique de concurrence européenne doit évoluer pour rester pertinente et efficace dans notre monde en mutation rapide, sans pour autant remettre en cause ses objectifs et ses principes fondateurs. Nous avons formulé douze propositions en ce sens, et je vous remercie de l'intérêt porté à ce travail, dans l'intérêt des entreprises et de l'Europe.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Je rappelle que l'industrie représente 17 % du PIB en France, 20 % en Espagne et 27 % chez notre voisin allemand...

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Travailler sur ces notions complexes et évolutives de formation des prix, de concurrence libre et non forcée, de normes européennes qui influent sur le marché, nous a semblé utile.

La France, et singulièrement notre assemblée, à travers plusieurs rapports récents, résolutions européennes et propositions de loi, appelle de ses vœux des évolutions sur certains points, en particulier le contrôle des concentrations dans un univers de concurrence mondialisé, et afin de prendre en compte les bouleversements générés par la numérisation de l'économie.

Certains États membres préconisent également des adaptations : l'Allemagne a signé avec la France, en février 2019, un manifeste pour une politique industrielle européenne ; l'Italie et la Pologne ont écrit, avec la France et l'Allemagne, à la commissaire européenne Margrethe Vestager ; et les Pays-Bas, ont diffusé, fin 2019, un *non paper* appelant à un encadrement des positions dominantes, avant de cosigner avec la France, en mai dernier, un appel au respect de la concurrence dans les relations commerciales internationales.

La stratégie industrielle européenne, présentée par la Commission à la mi-mars, a mis en exergue la nécessaire modernisation de la politique européenne de concurrence. Immédiatement après, la crise sanitaire a donné une actualité toute particulière à ce sujet, que ce soit en matière d'aides d'État ou de prise en compte des difficultés concurrentielles générées par le développement du numérique.

Début juin, la Commission européenne a lancé plusieurs initiatives qui s'inscrivent dans la logique de modernisation de la politique européenne de concurrence : la publication d'un livre blanc pour remédier aux distorsions de concurrence provenant de marchés tiers, le lancement de deux consultations sur la régulation des plateformes numériques dans le cadre de la préparation du *Digital Services Act* et, la semaine dernière, d'une consultation sur le marché pertinent.

Nos douze recommandations arrivent donc à point nommé. Nous proposons que la Commission européenne introduise une forte dimension préventive dans son approche des enjeux de concurrence, notamment en établissant des analyses sectorielles de l'état de la concurrence grâce aux expertises conjointes de ses différentes directions générales. Cette cartographie lui permettrait d'analyser plus efficacement et plus rapidement les projets de rapprochement et d'appréhender les risques de pratiques anticoncurrentielles. Elle pourrait ainsi prendre véritablement en compte les évolutions de la concurrence potentielle à moyen terme.

Nous appelons également à une révision des concepts clés d'analyse de la situation concurrentielle. Les composantes de la notion de bien-être du consommateur doivent être clarifiées et intégrer des éléments déterminants comme la compétitivité, le maintien de l'emploi, la protection de l'environnement, la protection des données personnelles ou encore l'autonomie stratégique.

De même, la définition de la notion de marché pertinent, au regard de laquelle sont appréciées les conséquences des projets de concentration, doit être actualisée pour adapter les notions de marché de produits et de marché géographique aux évolutions de la réalité économique.

De nouveaux concepts d'analyse adaptés au numérique doivent être introduits, pour prendre en compte les spécificités de cette nouvelle économie et du pouvoir de marché qu'elle génère, notamment la « gratuité » de certains services, les externalités de réseau, l'utilisation des données ou encore l'existence d'acteurs systémiques ou de plateformes verrouillant le marché.

Nous proposons d'introduire de nouveaux modes de régulation *ex ante*, dans la logique de l'approche du livre blanc que la Commission européenne vient de publier. Il est indispensable de protéger les acteurs européens contre les pratiques abusives d'entreprises extra-européennes fortement subventionnées par leurs États.

De même, face à des acteurs systémiques ou à des positions dominantes, nous recommandons un encadrement *a priori* de leurs comportements pour rétablir l'équilibre relationnel entre les plateformes et leurs utilisateurs ou leurs concurrentes. La situation actuelle, qui laisse perdurer ces comportements jusqu'à ce que la Commission soit en mesure de démontrer des abus de position dominante, est particulièrement préjudiciable à la concurrence, d'autant que la Commission répugne à prendre des mesures conservatoires. Une régulation *ex ante* peut être mise en place lors d'opérations de concentration. Plutôt que d'imposer des cessions d'actifs, préférons des remèdes comportementaux, qui peuvent être ultérieurement adaptés. Une telle régulation impose bien sûr la mise en place d'un suivi par la Direction générale concurrence et d'une évaluation de la pertinence des mesures.

Cette notion d'évaluation nous paraît centrale, c'est pourquoi nous préconisons la création d'un Observatoire européen d'évaluation de la politique la concurrence, indépendant de la DG concurrence, qui collecterait les données utiles et évaluerait la pertinence des décisions de la Commission en matière de concurrence et de leur suivi, au regard de leur impact sur les prix, la concurrence, le choix offert aux consommateurs, la compétitivité des entreprises ou encore l'innovation.

Nous vous proposons de reprendre ces recommandations dans une proposition de résolution européenne. Nous pourrions aussi les inclure dans un avis politique, afin que la Commission européenne en soit destinataire, notamment dans le cadre des consultations qu'elle vient d'ouvrir.

Permettez-moi d'insister sur la nécessaire articulation dynamique entre les différents outils de la politique européenne, à l'appui d'une concurrence équilibrée au niveau mondial, en particulier par les leviers de la politique de concurrence que nous proposons de renforcer, en cohérence avec la politique commerciale, dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) comme dans les relations bilatérales, ou encore la politique fiscale, dans le cadre d'une approche multilatérale.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Vous pourrez amender cette proposition de résolution européenne qui a été déposée par nos deux rapporteurs. Pour le moment, seule la commission des affaires européennes peut la voter, avant sa transmission à la commission des affaires économiques, saisie au fond.

Cette proposition de résolution européenne serait doublée d'un avis politique, conformément au traité de Lisbonne, qui permet de nouer un dialogue avec les institutions communautaires, et en particulier le Parlement européen et la Commission européenne. Cet avis arriverait à point nommé, au moment du lancement du livre blanc. Le temps européen est long...

**M. Jean-Yves Leconte.** – Vous êtes indulgents sur l'audition de Mme Vestager, dont l'évolution est millimétrique au regard de nos souhaits. Vos propositions sur l'instruction des dossiers et les cessions d'actifs en cas de concentrations constatées sont très utiles.

En matière d'enquête sectorielle, j'ai pu constater, dans ma vie précédente, que sur des petits marchés, même lorsque des dossiers étaient instruits et qu'on lui apportait des éléments, la Commission européenne n'avait pas la capacité de bien mesurer la situation. J'ai vu des concentrations se réaliser dans des secteurs considérés comme des sous-marchés, peu médiatiques, en dépit des problèmes qu'elles posaient à l'industrie européenne.

La Commission européenne n'a pas toutes les compétences pour cartographier la concurrence. Ce n'est pas qu'il ne faut pas le faire, mais n'en attendons pas de miracle.

Vos propos montrent les limites de ce que permettent les traités. L'extension de la notion de bien-être des consommateurs est utile, mais audacieuse, et peut se discuter.

Vous ne montrez pas que le droit de la concurrence et nos méthodes ont été mises en place à un moment où toute entreprise mondiale innovante et performante avait une place significative sur le marché européen. Cela pose la question de l'extraterritorialité et des subventions des États. Il existe actuellement des marchés non européens suffisamment structurants pour que le marché européen ne soit qu'annexe...

Faisons attention à la tolérance envers les aides d'État autorisées dans le cadre de la crise sanitaire. Ceux qui ont de belles marges de manœuvre vont faire encore la course en tête, ce qui ne nous permettra pas de rattraper notre retard.

**M. Joël Labbé.** – M. Henno a évoqué l'objectif d'un meilleur prix pour le consommateur, mais dans le secteur agricole, celui d'un meilleur prix pour le producteur pourrait être mis en avant.

La recommandation n° 5 préconise d'« actualiser les lignes directrices de la Commission relatives à la définition du « marché pertinent » afin d'adapter les notions de « marché de produit » et de « marché géographique » à la nouvelle réalité économique ». Ne serait-ce pas l'occasion d'adapter les règles de la commande publique applicables au secteur agricole et alimentaire pour relocaliser l'alimentation *via* la commande publique ?

**M. André Gattolin.** – Merci aux deux rapporteurs que je félicite pour le travail considérable qu'ils ont réalisé. La nécessaire évolution des règles de la politique de concurrence au sein du marché intérieur est une question stratégique. Il est dommage qu'aucun des visas de la proposition de résolution n'évoque l'excellent rapport de l'eurodéputée Stéphanie Yon-Courtin, dont plusieurs des propositions sont convergentes et qui fait un travail remarquable au Parlement européen.

Je regrette également que nous n'évoquions pas l'articulation entre la politique de concurrence et le Pacte vert européen, qui est pourtant, aussi, un instrument de régulation de la concurrence – notamment sur les marchés agricoles – permettant d'éviter le *dumping* de certains pays européens.

Il est enfin dommage de ne pas articuler notre réflexion avec la question du contrôle des investissements stratégiques réalisés par des entreprises étrangères bénéficiant d'aides fiscales ou d'aides d'État considérables – je pense notamment à la Chine. Je participais hier à un webinaire avec nos collègues du Congrès américain : les Américains disposent depuis 1975 d'un comité pour l'investissement étranger aux États-Unis, le *Committee on Foreign Investment in the United States* (CFIUS) et l'action du président Trump depuis deux ans a permis d'arrêter certains projets d'investissement, comme le rachat de la section ordinateurs portables d'IBM par le chinois Lenovo ; un travail considérable est actuellement réalisé autour de l'influence grandissante de l'entreprise chinoise TikTok. Nous devrions intégrer de tels objectifs dans notre politique de concurrence européenne. La Commission a d'ailleurs récemment dégagé des moyens pour éviter que certaines entreprises stratégiques – notamment en matière de recherche sur la Covid-19 – ne soient rachetées par des intérêts extra-européens.

Une grande partie des pays européens devrait connaître une récession de l'ordre de 12 % de leur PIB : il existe un risque très fort de prédation de nos entreprises stratégiques, notamment dans le numérique ou les biotechnologies, par des intérêts étrangers.

**M. Alain Duran.** – Cette proposition arrive à point nommé. Nous devons adapter nos outils dans le contexte de crise que nous connaissons. Notre groupe apportera son soutien à cette proposition de résolution européenne, assorti toutefois de quelques remarques. Il faudrait élargir la liste des secteurs retenus par la Commission – innovation, recherche, *Green deal* – au secteur de la santé. Le bien-être du consommateur ne saurait se limiter au seul prix : l'intégration de critères tels que le maintien de l'emploi nous semble une idée intéressante. Je regrette que les enjeux spécifiques aux PME soient insuffisamment soulignés, alors qu'elles sont souvent les premières victimes de ces prédatations étrangères. Nous pourrions également aller plus loin en matière de transition écologique. La politique de concurrence doit rester un outil au service de la politique économique et de la stratégie industrielle, et ne pas tenir lieu de politique économique commune.

**Mme Élisabeth Lamure.** – Je tiens à saluer le travail conjoint de nos deux commissions. Vous proposez d'améliorer la réactivité et la capacité de suivi de la DG Concurrence. Comment revoir son fonctionnement ? En revoyant le circuit préalable à ses décisions ? En simplifiant les procédures ? En lui allouant davantage de moyens ? La création d'un « Observatoire » ne risque-t-elle pas d'accroître encore cette lourdeur de fonctionnement ?

**M. Alain Chatillon, rapporteur.** – La question des entreprises étrangères trouve réponse dans nos recommandations : la Commission pourrait interdire les pratiques de ces entreprises en Europe si celles-ci ne sont pas conformes à nos règles relatives aux subventions, aux acquisitions d'entreprises ou à la commande publique.

Tout ne dépend pas de la Commission européenne. Par exemple, s'agissant des PME et des agriculteurs, les douanes et la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) doivent mieux faire leur travail. Les importations de blé qui arrivent dans nos ports ne sont quasiment pas contrôlées, alors que nos agriculteurs le sont au quotidien. Mais cela relève du Gouvernement, du ministère de l'Économie et des Finances et du ministère de l'agriculture, pas de l'Union européenne ! Les produits importés doivent être conformes à la réglementation communautaire, mais aussi nationale. Je pense notamment à la question des porcs espagnols,... Demandons à nos gouvernants de se mouiller ! N'attendons pas d'avoir perdu toute capacité de produire dans notre pays !

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Nous n'avons eu aucune indulgence à l'égard de Mme Vestager, dont les propos nous ont douchés froid. Mais les actes posés par la Commission et le bouillonnement européen sur cette question tranchent avec ses propos très académiques.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** –  
Voire un peu rétrogrades !

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – La notion de consommateur ne se limite pas aux particuliers : elle inclut aussi les entreprises. Les aides d'État doivent refermer les fractures : c'est tout l'enjeu du pacte de relance européen. Le rapport de Mme Yon-Courtin

est effectivement excellent et pourrait être mentionné dans la résolution. Le Pacte vert n'est pas un objet *stricto sensu* de la politique de concurrence.

Lors de nos auditions et de notre déplacement à Bruxelles, nous avons très vite constaté que la DG de la concurrence était un État dans l'État. Nous avons pris le parti de réfléchir à des évolutions de la politique de concurrence européenne à traités constants : nos préconisations ont donc un caractère pragmatique. L'Observatoire serait le moyen d'intervenir sur la question de l'indépendance.

**M. Alain Chatillon, rapporteur.** – L'Observatoire ne représente pas une étape supplémentaire dans le processus de décision européen ou une couche supplémentaire de réglementation : il interviendra après la DG Concurrence, pour améliorer le suivi et l'évaluation de la politique de concurrence, au bénéfice de l'information des parlementaires et des citoyens.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Il ne s'agit pas d'un « machin supplémentaire » : l'Observatoire permettra de contrôler *a posteriori* l'efficacité des décisions en matière de la politique de concurrence. Le Parlement européen – chargé de contrôler l'action de la Commission – s'appuie pour ce faire sur le rapport de la Commission : il n'a pas d'accès indépendant à l'information ! Avec cet Observatoire, nous aurons un organe compétent, mais surtout indépendant de la DG Concurrence. Il permettra d'ajuster les décisions au fil du temps.

**M. Jean-Claude Tissot.** – Ne pourrait-on pas imaginer, au moins sur les importations agricoles, d'imposer une taxe pour pénaliser l'éloignement des productions, une sorte de taxe carbone ?

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Votre idée relève plus de la politique commerciale que de la politique de concurrence. Mais elle est pertinente et cette évolution me semble inévitable. Progressivement, les accords de libre-échange ont intégré l'accord sur le climat de Paris et les règles de l'OMC, l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, dit accord « SPS » ainsi que, en pointillé, le principe de précaution. Tout cela se construit au fil du temps. L'ajustement carbone aux frontières serait une dernière brique de cette harmonisation. Il n'y a pas de raison d'imposer aux producteurs européens, et surtout français, des contraintes qui ne s'appliqueraient pas à nos partenaires commerciaux.

**M. Benoît Huré.** – Ainsi que j'ai eu l'occasion de le dire à plusieurs reprises, l'attention portée à l'intérêt, à court terme, du consommateur en Europe s'est souvent faite au détriment du producteur – y compris lorsqu'il s'agit de productions de souveraineté. Nous l'avons bien vu avec cette pandémie, lorsque l'on dépend de producteurs étrangers, on est très fragile et prêt à payer n'importe quel prix.

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Je parlais des traités européens, et non des traités commerciaux. Nous avons introduit dans notre rapport et dans la proposition de résolution la notion d'enrichissement et de bien-être du consommateur, pour ne pas s'en tenir qu'au prix. La notion de consommateur renvoie aussi à l'entreprise, d'ailleurs, et pas uniquement à aux personnes physiques.

**M. Benoît Huré.** – Y compris en termes d'emploi potentiel pour le consommateur ? Nous sommes mondialistes pour la consommation et nationalistes, ou européens, pour l'emploi. Compliqué !

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Je suis un peu embarrassée, parce que le rapport s'inscrit dans le cadre du traité actuel. Or, j'estime que la situation est très grave pour la France, vu les déséquilibres intra-européens dans les échanges, en particulier en termes industriels, et que notre faiblesse découle largement des conditions actuelles du marché unique. On évoque beaucoup la concurrence mondiale et la Chine mais, en France, ce sont surtout des délocalisations intra-européennes qui nous ont pénalisés, notamment dans l'automobile : nous parlons de libre concurrence alors que nous constatons un dumping social et fiscal extrêmement défavorable à notre pays. Les Allemands ont fait un meilleur choix stratégique, qui consiste à travailler avec leur *Hinterland*, avec les pays de l'Est, pour ce qui est des faibles coûts, tout en conservant chez eux une partie des centres décisionnels, stratégiques ou technologiques.

Je déplore aussi l'insuffisante prise en compte du concept de service public. La notion de services d'intérêt économique général (SIEG) organise en fait un système de concurrence, alors que notre histoire nous conduit à penser que le service public doit constituer un tout, où les profits doivent servir aux investissements d'avenir ou à des politiques sociales. Enfin, les conditions actuelles de la commande publique, qui nous obligent à faire des appels d'offres pour des productions qui ne sont pas locales, ne favorisent pas un développement de proximité, et obèrent notre capacité à soutenir des secteurs stratégiques.

Si l'on ne fait pas du rééquilibrage des échanges à l'intérieur de l'Union européenne le préalable à toute discussion des règles de concurrence, nous n'allons faire qu'accroître des déséquilibres gravissimes. Et si la France continue à s'affaiblir pendant que l'Allemagne continue à dominer, la conséquence politique sera un éclatement de l'Union européenne et du projet européen. Ce rapport, quoiqu'intéressant, n'est pas à la hauteur de la gravité des déséquilibres actuels du marché intérieur.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Le *dumping* fiscal et social intra-européen existe, en effet. C'est aussi parce que le poids des charges, en France, est bien trop élevé, ce qui fragilise notre compétitivité. La semaine dernière, lors des questions d'actualité au Gouvernement, j'ai fait observer au secrétaire d'État aux transports que, dès janvier 2004, la Commission européenne avait élaboré des lignes directrices pour que, dans des secteurs très concurrentiels, notamment le transport maritime et aérien, la France puisse ne pas verser de charges patronales.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Ce n'est pas à l'Europe de décider ce que la France veut en matière fiscale ! Le peuple français est souverain, et a le droit de considérer que, dans ce secteur, la concurrence ne doit pas être l'arbitre, et qu'il faut un accord politique d'ensemble.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Peut-être, mais nous ne pouvons pas faire la course en tête en ce qui concerne le poids des charges sans nous remettre en question...

**M. Fabien Gay.** – Tout cela appelle un vrai débat politique, que nous n'achèverons pas aujourd'hui. Je connais l'engagement de M. Chatillon sur la question

industrielle, mais, à traités constants, nous ne nous en sortirons pas. Si nous restons focalisés sur le critère prix, la désindustrialisation de la France et de l'Union européenne ne pourra que continuer dans les dix prochaines années, car notre ambition n'est pas de payer les salariés et les ouvriers 150 euros par mois, comme dans le Sud-Est asiatique. L'Union européenne est la bonne échelle pour instaurer des taxes fondées sur des critères sociaux et environnementaux. Si nous ne le faisons pas, nous n'y arriverons pas.

D'ailleurs, au sein même de l'Union européenne, le problème se pose. Il y a dix ans, la moitié des voitures achetées par les Français était produite en France. Aujourd'hui, cette proportion est tombée à 17 %. Beaucoup sont produites en Roumanie et en Turquie, soit à l'intérieur même de l'Union européenne, ou à nos portes. Cela pose la question de l'harmonisation et du dumping fiscal et social, peu abordée dans le rapport, tout comme le débat autour d'Alstom : les champions européens ne peuvent pas être construits autour d'un projet financier, similaire à l'absorption d'Alstom par Siemens, sans véritable projet industriel. Pour construire des champions européens, il faut des projets industriels, avec des États en soutien, comme on l'a vu pour Airbus. Nous avons eu trop d'opérations financières consistant à plomber des entreprises, à les délocaliser, à fermer des usines...

Ce débat arrivera, et je vois que les lignes bougent : la semaine dernière, nous avons eu une vraie discussion sur la conditionnalité des aides publiques. Nous reposerons la question lors de l'examen du troisième budget rectificatif la semaine prochaine.

**M. Laurent Duplomb.** – Je ne reviendrai pas sur la problématique de la concurrence aux frontières, mais j'évoquerai celle des différences de concurrence à l'intérieur même de l'Europe. En France, nous avons une étonnante façon de ne pas regarder nos bêtises en face. Prenez le plan de relance, par exemple, à la suite de la crise du coronavirus. Pour l'horticulture, il pèse 23 millions d'euros, contre 600 millions d'euros aux Pays-Bas. Pourquoi ? Parce que nous sommes fauchés, à cause de notre addiction à l'impôt et à la dette. Nous ne pouvons pas reprocher aux autres pays d'être meilleurs que nous... Les Pays-Bas ont compris que, dans deux ou trois ans, la disparition de toutes les entreprises françaises leur laissera la capacité de produire davantage dans leur pays.

Les différences de compétitivité sont incroyables : notre main-d'œuvre dans le maraîchage coûte 1,5 fois plus cher qu'en Allemagne, 1,7 fois plus cher qu'en Espagne et de deux à trois fois plus cher qu'en Pologne. Nous sommes incapables de faire travailler les Français : pour ramasser des fruits ou des légumes, nous avons exclusivement recours à des salariés étrangers. Comment voulez-vous que nous soyons compétitifs ? Nous pourrions employer les Français qui ne travaillent pas, pour les faire travailler et diminuer le coût de l'indemnisation du chômage. Mais non, nous les laissons au chômage et nous faisons entrer des salariés étrangers pour travailler à leur place !

Concernant les charges, nous pouvons nous-mêmes, parlementaires, nous en prendre à nous même, puisque nous en avons ajouté pour les agriculteurs français, dans la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (Egalim), en leur faisant croire qu'on allait améliorer leurs revenus. Même remarque sur les normes. En interdisant les néonicotinoïdes, nous tuons la filière betterave, quand la Belgique a pris une dérogation avant le 1<sup>er</sup> juillet, ce qui lui permettra d'utiliser les produits interdits en France. Résultat : les Belges vont construire la plus grande sucrerie d'Europe, et nous ne pourrons que les regarder nous spolier la totalité de notre production de betteraves. Et nous allons continuer dans cette voie avec le

glyphosate et d'autres molécules. Bref, nous organisons nous-mêmes le déménagement de la production agricole et industrielle.

**M. Pierre Cuypers.** – Bien dit !

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Ce débat, très intéressant, dépasse de loin le sujet qui nous réunit ce matin, puisque nous examinons un texte qui concerne la concurrence et non la politique commerciale, fiscale, environnementale et normative de l'Europe. J'appelle pour ma part à initier, dans le plan de relance, une réflexion et une action sur la convergence intra-européenne. Il n'est pas question de payer les Français au rabais, mais, au contraire, d'améliorer la couverture sociale de l'ensemble des Européens.

Mais tout cela est hors sujet par rapport au texte. Cette proposition de résolution choisit l'efficacité, à traités constants, plutôt que de sortir le bulldozer afin de changer les traités, ce qui ne pourrait se faire rapidement. Elle donne des pistes pour infléchir la politique de concurrence et avoir des effets immédiats sur notre propre politique.

Je me réjouis en tous cas de lire dans *Le Canard enchaîné* que le nouveau patron d'une grande entreprise automobile française critique le plan de la précédente équipe en disant que c'était un projet financier et non pas industriel.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Merci pour ce recadrage. Cette proposition de résolution, dans un premier temps, n'est soumise qu'au vote des membres de la commission des affaires européennes. Elle sera ensuite transmise à la commission saisie au fond, avant que nous n'échangions avec sa présidente pour adresser un avis politique aux instances communautaires.

Il faut une articulation plus forte entre la politique de concurrence, la politique industrielle et la politique commerciale qui, jusqu'à présent, fonctionnent en silos. La concurrence et la politique commerciale sont des compétences exclusives de l'Union européenne.

L'Union européenne n'est pas, et ne sera sans doute jamais, une fédération. Le temps européen est un temps long. Je regrette toujours que les mesures conservatoires soient trop complexes à mettre en œuvre – elles l'ont été une seule fois en dix-huit ans... Il faudra faire régulièrement des points d'étape. André Gattolin a évoqué le CFIUS. La présidence Trump semble particulièrement défensive, mais il n'y a jamais eu un État plus protectionniste que les États-Unis. Le CFIUS fait très attention à tout investissement étranger au sein d'une entreprise américaine.

L'extraterritorialité des lois américaines est un élément supplémentaire de déstabilisation de certains dossiers.

Concernant la concurrence entre États européens, je suis tout à fait d'accord avec Laurent Duplomb ; je suis même plus inquiet encore que lui. Compte tenu de nos moyens financiers, la France n'a pu mettre sur la table, en s'essouffant, que 40 milliards d'euros pour atténuer les effets de la crise sanitaire, quand l'Allemagne y consacrait allègrement 130 milliards. Il s'ensuivra une fragmentation du marché unique très préoccupante.

Nous sommes appelés à des sauts technologiques tels que la 5G ou l'hydrogène, qui constituent des projets importants d'intérêt européen commun (PIEEC). Or on voit

certaines nouveaux maires de grandes villes françaises se préparer à interdire la 5G ! La digitalisation de l'économie est en marche ; les freins idéologiques qu'on pourrait lui apposer m'effraient, car c'est une nouvelle source de fragmentation du marché unique.

Rappelons-nous l'erreur commise dans les années 1990 : on a lancé la monnaie unique avant d'harmoniser les économies nationales. D'où l'ardente obligation, aujourd'hui, de procéder à l'union des marchés de capitaux. L'Allemagne vient de s'en rendre compte et met les bouchées doubles. Nous craignons tous un début de dislocation du marché unique.

**M. Alain Chatillon, rapporteur.** – Concernant les salariés, monsieur Gay, nous évoquons leur participation et leur intéressement dans le plan de relance proposé par la commission des affaires économiques.

Monsieur Duplomb, le risque auquel l'Europe est exposée découle de son élargissement : on est passé de six à vingt-huit États membres ! Cela sera très difficile à gérer. Les taux d'endettement de certains pays – l'Autriche, le Danemark, la Suède, ou encore les Pays-Bas – sont très faibles, entre 40 % et 45 % de leur PIB, alors que le nôtre sera cette année de 120 % : chaque Français supporte une dette d'environ 40 000 euros. Comment gèrera-t-on une Europe à deux vitesses ? Certains États ne serrent pas assez les boulons sur les charges et ne gèrent pas assez rigoureusement leur pays.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – La question est posée ; pour la réponse, il faudra attendre quelques années. Elle ne viendra en tout cas pas d'un nouveau traité.

**M. Alain Chatillon.** – Les pays du Nord accepteront-ils des emprunts européens visant essentiellement à rembourser les dettes contractées par les pays du Sud ?

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Non, sans doute !

*Le rapport du groupe de suivi est adopté par la commission des affaires européennes puis par la commission des affaires économiques.*

*À l'issue du débat la commission adopte la proposition de résolution européenne dans la rédaction issue de ses travaux, disponible en ligne sur le site du Sénat.*

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Conformément au règlement du Sénat qui nous impose le respect d'un délai entre l'adoption par la commission des affaires européennes et l'adoption par la commission compétente au fond, la commission des affaires économiques examinera cette proposition de résolution européenne le mercredi 15 juillet prochain.

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

La réunion est close à 10 h 55.

**Mercredi 15 juillet 2020**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 11 h 05.*

### **Modernisation de la politique européenne de la concurrence – Examen de la proposition de résolution européenne**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Comme annoncé la semaine dernière, nous allons procéder ce matin à l'adoption de la proposition de résolution européenne sur la modernisation de la politique européenne de concurrence, sur laquelle nous avons échangé longuement la semaine dernière lors de notre réunion conjointe avec la commission des affaires européennes.

Pour rappel, cette proposition de résolution résulte du rapport de nos collègues Alain Chatillon et Olivier Henno que nous avons adopté la semaine dernière. Elle nous a ensuite été transmise par la commission des affaires européennes.

Avant de l'adopter formellement, nous devons nommer un rapporteur qui établira le rapport sur cette proposition de résolution. Compte tenu des circonstances et des courts délais, je vous propose ma candidature.

*La commission désigne Mme Sophie Primas rapporteur sur la proposition de résolution européenne de modernisation de la politique européenne de la concurrence.*

**Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur.** – Nous allons maintenant passer au vote de la proposition de résolution européenne, sachant que les débats sur son contenu ont eu lieu la semaine dernière et qu'aucune demande de modification ne nous est parvenue depuis.

*La proposition de résolution européenne est adoptée sans modification.*

### **Questions diverses**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – À la suite des travaux de notre commission sur le plan de relance, de nombreux amendements sont en cours de dépôt sur le projet de loi de finances rectificative. Certains font l'objet d'un consensus avec la commission des finances, d'autres font apparaître des différences d'appréciation. Dans un souci de bonne articulation avec le rapporteur général, je m'efforcerai de ne cosigner que ceux qui font apparaître un minimum de convergence.

**Mme Viviane Artigalas.** – Dans le cadre de notre groupe de travail consacré au tourisme, nous avons réduit le nombre de nos amendements, mais certains d'entre eux sont des amendements d'appel. En effet, certaines mesures n'apparaissent pas dans le plan tourisme présenté par le Gouvernement, certains décrets ne sont pas sortis, certaines entreprises ne sont finalement pas éligibles... Et *quid* des établissements publics locaux, des régies municipales, des stations de montagne ? Il y a urgence dans certains secteurs d'activité, certaines entreprises de taille intermédiaire (ETI) du secteur du tourisme risquent de licencier

massivement : il faut que les décrets paraissent et que ce qui nous a été promis oralement soit mis en œuvre !

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Ce troisième projet de loi de finances rectificative n'est pas le plan de relance, mais des mesures d'urgence absolue doivent être prises dès maintenant ! Le Parlement ne pourra pas examiner le plan de relance avant le début du mois d'octobre : il sera alors fort tard.

Je vous remercie pour ces trois années de travail. Je tenais à vous dire tout le plaisir que j'ai eu à présider cette commission. Cela a été un bonheur de travailler avec chacun d'entre vous. (*Applaudissements.*)

**Mme Viviane Artigalas.** – C'était mon premier mandat et cela a été un plaisir de travailler dans ces conditions : je vous en remercie.

**M. Jackie Pierre.** – Merci pour votre présidence.

*La réunion est close à 11 h 15.*

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

**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)**

**M. Christian Cambon, président.** – Mon général, merci d'être avec nous en direct du PC de la force Barkhane à Ndjamen, que vous commandez depuis juillet 2019. Tout le monde comprend l'importance de la responsabilité qui pèse sur vos épaules, et avant toute chose je tiens à passer un salut amical et dire notre soutien aux 5 100 soldats qui combattent sous vos ordres ; je pense tout particulièrement à ceux qui ont perdu la vie et à ceux qui ont été blessés. La commission mesure la gravité et l'importance de votre mission. C'est pourquoi nous souhaitons, avant un débat sur l'opération Barkhane qui interviendra à la rentrée, faire le point avec vous sur l'opération au lendemain du sommet de Nouakchott.

La neutralisation d'Abdelmalek Droukdal par les armées françaises constitue un indéniable succès qui vient couronner six mois d'efforts intensifs, depuis le sommet de Pau et les mesures prises pour mieux contrôler la zone des trois frontières.

Autre aspect positif, le mandat de la mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (Minusma) a été renouvelé le 29 juin dernier par le Conseil de sécurité des Nations unies.

Nous avons cependant plusieurs interrogations partagées par l'opinion française, comme en témoigne une enquête publiée cette semaine par un hebdomadaire au sujet de l'engagement de la France au Mali et dans la région.

Quel est aujourd'hui l'état de l'ennemi, quelles sont les forces que vous combattez sur le terrain ? Quels sont les effets concrets, pour Barkhane, de la guerre que se livrent l'État islamique et Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) *via* leurs « entreprises » franchisées État islamique dans le Grand Sahara (EIGS) et le Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM) ? Quel jugement portez-vous sur les affrontements intracommunautaires dans le centre du Mali : peuvent-ils être maîtrisés ?

Notre dispositif qui rassemble, autour de Barkhane, les forces armées locales, le G5 et la Minusma est-il mieux intégré, mieux articulé, plus efficace depuis le sommet de Pau ? Les forces armées locales montent-elles en puissance et les Tchadiens vont-ils enfin arriver ?

L'objectif de réinstaller les armées maliennes, en particulier dans leurs postes-frontière du Liptako et du Gourma, est-il atteint ?

La contribution de nos alliés européens, dont notre commission a déploré à de nombreuses reprises le manque de soutien, est-elle désormais satisfaisante ? Le

renouvellement de l'appui des Chinook britanniques et les moyens aériens espagnols sont-ils suffisants ?

La force Takuba, dont le noyau franco-estonien sera localisé à Gao, va-t-elle apporter un plus à Barkhane et comment les deux vont-elles s'articuler ? On dit souvent que le nombre important de dispositifs est source de confusion.

Comment pourraient fonctionner Barkhane, Takuba si les Américains retiraient leur soutien en renseignement et en ravitaillement ?

Enfin, voyez-vous un mieux du côté de l'aide que l'Algérie apporte à Barkhane d'une part, au processus politique de l'autre ?

La question centrale est évidemment la capacité à transformer des succès tactiques en victoire stratégique durable. « Nous sommes tous convaincus que la victoire est possible au Sahel », a dit Emmanuel Macron à Nouakchott. Le peut-on sans la volonté politique des États de la région ? Cette volonté est-elle là aujourd'hui ?

Les trafics et les rivalités intercommunautaires qui servent de terreau au terrorisme n'ont pas cessé. Pis, des accusations d'exactions à dimension communautaire sont formulées contre des armées de pays du G5.

Après un bref exposé, mes collègues vous interrogeront.

**Général Pascal Facon, commandant de l'opération Barkhane (Comanfor).** – Merci de me donner l'occasion de rendre compte du déroulement de cette opération que je commande depuis un an, et pour quelques jours encore. C'est l'occasion de rendre hommage à celles et ceux qui participent à l'opération Barkhane, pour paraphraser Maurice Genevoix : les vivants, les morts, les familles qui ont besoin de comprendre comment est menée cette opération – j'ai une pensée particulière pour le sénateur Bockel.

Cette rencontre est nécessaire, car la crise sanitaire a réduit les interactions entre la représentation nationale et nos forces, or ces interactions sont importantes pour nos élus, mais aussi pour les militaires qui ont besoin d'expliquer ce qu'ils font.

C'est aussi l'occasion de présenter le déroulement particulier de cette campagne. Le sommet de Pau a été, comme vous l'avez dit, un moment clé, un électrochoc. La sécurité, le développement, la gouvernance sont des sujets souvent évoqués ; mais créer les conditions d'opérationnalisation de ce triptyque est une autre affaire. Nous avons donc besoin de la dynamique enclenchée par le sommet de Pau, avec ses quatre piliers qui donnent de la cohérence à notre action et une Coalition Sahel pour porter cette vision et agir. Après une année dans le Sahel, je puis confirmer qu'il y a eu un avant et un après Pau.

Que représente le sommet de Pau pour l'opération Barkhane ? C'est tout à la fois un tournant, un sursaut indiscutable, l'expression d'une vision stratégique permettant d'affronter le totalitarisme terroriste, la redéfinition des objectifs avec une concentration des efforts sur les trois frontières face à l'EIGS, la remobilisation des partenaires et une meilleure compréhension de notre action par les opinions publiques sahéniennes, et enfin c'est une occasion unique de mettre sur pied une architecture de sécurité originale dans le Sahel-Sahara à travers l'opérationnalisation de la force conjointe du G5 Sahel.

Au-delà de la dynamique nouvelle, le sommet de Pau a permis d'engager des capacités supplémentaires au service de trois objectifs : réduire les capacités matérielles et humaines de l'EIGS, opposer à la volonté des groupes armés terroristes (GAT) une masse reposant sur la « sahélistation et l'internationalisation » de la stratégie, et lutter contre l'influence des GAT dans la population en créant localement les conditions d'émergence d'une alternative politique, sociale et économique portée par les États sahélistes.

Quelles ont été les conséquences opérationnelles de ces décisions ? Notre action poursuit toujours le même objectif : mettre les GAT à la portée des forces partenaires et de la force conjointe. Le renforcement capacitaire décidé par le Président de la République et la création d'un mécanisme de commandement conjoint ont permis de créer un effet de saturation et d'opérer en même temps et dans la durée dans le Liptako et le Gourma, ce qui n'était pas possible auparavant. Notre action a restreint la capacité de l'EIGS, qui est passé d'une stratégie d'évitement à la fuite et, localement, à la débandade. Les succès tactiques sont indéniables, nous les devons au courage et l'habileté des unités françaises et alliées engagées au sol et dans les airs. Nous avons stoppé la spirale de la violence, donné confiance à nos partenaires sahélistes et libéré localement les populations de la pression des GAT. La réduction sensible des capacités humaines de l'EIGS a conduit ce GAT à recruter des combattants de plus en plus jeunes. Il s'agit d'une préoccupation importante pour la force et cette exploitation abjecte nous met en difficultés dans le cadre de nos opérations. Bien évidemment, la robustesse de nos procédures d'engagement nous permet de nous prémunir quasi-systématiquement de dommages collatéraux. Pour autant, il arrive que l'on constate, lors d'opérations de neutralisation, la présence de mineurs. Ces situations demeurent extrêmement rares mais il convient d'en avoir pleinement conscience.

Enfin, l'affaiblissement de l'EIGS a profité au Rassemblement pour la victoire de l'islam et des musulmans (RVIM).

Sur le pilier 1 du processus de Pau, nous avons donc obtenu de bons résultats tactiques dans la zone d'action identifiée. Mais ils n'auraient eu qu'un faible effet sans le développement d'une forme assez inédite de partenariat de combat avec les forces partenaires et en particulier la FC-G5 Sahel. On ne peut donc réduire Barkhane à des succès tactiques. L'attrition des GAT est une nécessité, un moyen et non une fin. L'essentiel est de faire monter en gamme nos partenaires. Cette démarche indispensable va bien au-delà des dimensions tactiques, elle est structurante et stratégique. Aujourd'hui, on le voit, « l'épaisseur » de Barkhane, ce sont ses alliés sahélistes regroupés au sein de la FC-G5 Sahel. Au fil des mois, cette force, sous l'impulsion de son chef, le général Namata, est devenue notre complément indispensable, notre « sistership » et, d'une certaine façon, un démultiplicateur de force.

Cela a été rendu possible par la mise sur pied du mécanisme de commandement conjoint (MCC) qui incarne ce partenariat de combat au niveau des états-majors.

Il est constitué de trois composantes.

Un poste de commandement conjoint (PCC), à Niamey, regroupant des officiers français et des officiers sahélistes, mais aussi des officiers de liaison des forces partenaires et alliées.

Une cellule de fusion du renseignement (IFC), essentielle pour orienter l'action et disposer d'un renseignement actionnable, c'est-à-dire immédiatement exploitable par les effecteurs.

Un détachement de liaison et de contact (DLC) armé par trois officiers, un Malien, un Burkinabè et un Nigérien, inséré au poste de commandement de la Force Barkhane, à N'Djamena.

Ce DLC est le pendant du détachement de liaison déployé au sein du PCIAT de la force conjointe, inauguré récemment à Bamako.

Ce mécanisme de commandement conjoint nous a permis de conduire des opérations à grande échelle, avec plus de 5000 hommes, dans la zone des trois frontières et de coordonner l'action de nos deux forces sahéliennes avec des opérations conduites par les forces nationales, notamment l'opération ALMAHAOU des forces armées nigériennes à la frontière malo-nigérienne, dans le Liptako.

Cette coopération poussée a été complétée, en fonction des disponibilités de nos partenaires sahéliens, par l'intégration de détachements malien, nigérien et burkinabè au sein des groupements tactiques désert de Barkhane.

Toutes les opérations conduites avec nos partenaires font l'objet d'une planification au cours de laquelle les règles d'engagement sont rappelées, ainsi que l'obligation faite aux unités engagées de respecter le droit des conflits armés et le droit international humanitaire. C'est un sujet d'attention, géré à travers la planification, la formation, le rappel des règles durant les opérations. Le principe de tolérance zéro à l'égard de comportements déviants est intangible.

La dynamique de Pau a créé une synergie entre les forces présentes au Sahel et nous a permis d'atteindre un ennemi qui a commis l'erreur stratégique, à l'automne dernier, d'attaquer tous les pays du centre en même temps. L'unité d'action s'est ensuite faite assez naturellement, sous la pression des événements.

Le succès de l'opération Barkhane repose sur notre aptitude à réduire les capacités de notre ennemi mais aussi à créer la masse nécessaire pour atteindre la volonté de combattre des GAT. Autrement dit, attaqués séparément, nos alliés sahéliens sont d'une extrême fragilité ; unis à nos côtés, ils sont beaucoup moins vulnérables. Voilà pourquoi, l'action conduite cette année a visé à structurer les plans de nos partenaires, MINUSMA et EUTM, et à les synchroniser avec nous.

Malgré les difficultés, en particulier celles découlant de la crise sanitaire, je crois que nous y sommes parvenus en utilisant deux structures adaptées : l'instance de coordination au Mali (ICM) incluant la FC-G5 Sahel, les FAMA, EUTM, la MINUSMA et Barkhane et, au niveau du G5 Sahel, le Comité Défense et Sécurité réunissant les cinq CEMA/CEMGA du G5 et le CEMA français.

Outre les opérations conduites en commun, un effort particulier a été fait pour accroître les capacités de nos partenaires dans deux domaines essentiels : la protection des camps et la mobilité des unités. Ce faisant, nous contribuons au développement capacitaire de nos alliés au titre du pilier 2 du processus de Pau.

Ainsi, à la demande des Maliens, nous procédons à la reconstruction de camps. Je pense notamment à la ville de Labbézanga, sur l'axe Gao-Niamey : alors que ce poste avait été abandonné, nous y construisons actuellement un camp, dont la conception est inspirée des

fortifications en étoile de Vauban. Ce camp offrira de nouvelles capacités et servira de point d'appui pour que l'État malien puisse reprendre pied dans ces zones.

Nous avons par ailleurs renforcé la mobilité des forces maliennes en créant les unités légères de reconnaissance et d'intervention (ULRI). Ces unités, constituées de pick-up et de motos, font appel à des moyens qui peuvent paraître sommaires, mais, tout en complétant des dispositifs plus lourds, elles nous permettent de gagner en mobilité, rivaliser avec les terroristes, se déplacer sur terrains difficiles et éviter les axes, donc les engins explosifs. Ces ULRI seront appelées à travailler avec les unités de la *Task Force* Takuba à compter du mois de septembre.

Ceci nous amène naturellement à évoquer les actions entreprises au titre des piliers 3 (gouvernance) et 4 (développement).

Dans ces domaines, la force Barkhane n'est que concourante. Nous ne faisons que créer, avec les armées locales, les conditions sécuritaires propices à l'expression d'une alternative étatique à l'influence des GAT sur les populations locales. C'est de loin le chantier le plus difficile à conduire parce qu'il s'inscrit sur le long terme dans l'approche 3D, pour l'AFD dans le cadre de l'Alliance Sahel et plus généralement au sein de la coalition Sahel récemment mise sur pied. Pour Barkhane, tout cela est cependant essentiel si l'on veut enrayer le recrutement par les GAT.

Outre les projets portés par l'AFD, cette année a été consacrée à la structuration de la démarche sur la base d'une approche territoriale intégrée. Cette approche s'appuie sur un travail cartographique permettant de représenter toutes les actions mises en œuvre par les trois acteurs français que sont Barkhane, le CDCS et l'AFD. S'y ajoutent les initiatives portées par les membres de l'Alliance Sahel. Au total, dans la zone des trois frontières, ce sont aujourd'hui 20 000 projets qui sont recensés, dont 3892 initiés par la France.

Ce travail en commun avec l'AFD et le CDCS a montré la nécessité d'avoir une approche différenciée en fonction des situations. Il y a des régions où les conditions de sécurité sont suffisantes pour conduire les chantiers, d'autres où l'insécurité est telle qu'il est encore difficile d'envisager tout de suite un réinvestissement en matière de développement ou de retour de l'État. De là est née l'idée des colonnes foraines ou services publics ambulants, destinés, dans le sillage des opérations militaires, à faire venir un embryon d'administration et d'expertise technique au plus près des populations. Ceci a récemment été testé à Labbezanga. Nous envisageons de reproduire prochainement la même démarche à Tessit, dans le sud-est du Gourma. Est à l'étude également une colonne foraine qui utiliserait le fleuve Niger pour toucher toujours plus de populations.

J'en viens aux perspectives, dont la principale est la *Task Force* Takuba.

Un premier *Task Group* franco-estonien est en cours de formation à Gao. Il devra, une fois constitué, dans le courant du mois de juillet, former une unité malienne. La *Task Force*, dans sa première forme, sera constituée au cours du mois de septembre, pour un engagement au début du mois d'octobre, avant l'arrivée des Tchèques, puis des Suédois. Ce projet est utile et important. Il complétera notre dispositif actuel, nous permettant ainsi de dégager quelques unités pour pouvoir intervenir ailleurs, et contribuera à la stabilisation de la zone autour de Ménaka.

**M. Jean-Marie Bockel.** – Merci de l'hommage que vous avez rendu à nos soldats, mais aussi des succès enregistrés.

Les soubresauts politiques que connaît actuellement le Mali, et dont les médias se font l'écho, constituent-ils un obstacle ou un frein important à la reconstruction des forces militaires des différents pays concernés et au renforcement de la force conjointe ? Dans la période ayant suivi le sommet de Pau, l'implication personnelle très forte du président malien a été unanimement saluée. Cette dynamique se poursuit-elle malgré tout ?

S'agissant de la construction progressive de la *Task Force* Takuba, si l'on se doute bien qu'il faut trouver des premiers alliés, il n'en demeure pas moins que l'ambition affichée était plus forte. Au moment de quitter vos fonctions, quel est votre point de vue sur cette montée en puissance ainsi que sur la coordination avec les forces des Nations unies ?

Lors de notre rencontre à Bamako, à la fin du mois de février, nous avons évoqué ensemble, cartes à l'appui, les zones dans lesquelles l'AFD et les organisations non gouvernementales (ONG) locales pouvaient commencer un travail de développement efficace. Avez-vous le sentiment que cette dynamique se développe ?

**M. Olivier Cigolotti.** – Voilà quelques jours, nous avons reçu le rapport du Gouvernement au Parlement relatif aux opérations extérieures (OPEX) de la France. Ce rapport, très bien réalisé, dresse un bilan élogieux pour nos militaires et reflète le travail exemplaire de nos forces armées, dans un contexte rendu très complexe par la nature du terrain et des ennemis. Ce rapport recense les moyens déployés, en particulier les moyens aériens : 35 000 heures de vol comptabilisées pour le recueil de renseignements et plus de 106 000 heures de vol pour l'appui des forces au sol. Comment peut-on objectivement envisager que la lutte contre le terrorisme soit prise en charge par la seule force conjointe du G5 Sahel ou les forces armées locales ?

**M. Cédric Perrin.** – La France se trouve tout de même extrêmement seule dans cette opération Barkhane. Comment voyez-vous la situation évoluer ? Allons-nous progresser en matière de partenariats européens ? On a pu lire notamment dans la presse que la volonté des Français de rester maître de cette opération suscitait des réticences à s'engager chez certains de leurs alliés. Est-ce vrai ?

L'Algérie bouge énormément ; elle est plus qu'active dans la région où vous vous situez. Qu'en est-il d'un éventuel changement de Constitution, qui pourrait la conduire à intervenir militairement en dehors de ses frontières, et comment cela pourrait-il interférer sur l'opération Barkhane ?

Depuis quelques mois, des drones français armés sont utilisés dans le cadre de l'opération Barkhane. Quel bilan peut-on faire de cette évolution ?

Au mois de février, ici même, l'ambassadeur du Mali avait largement mis en cause certains agissements de militaires français de l'opération Barkhane. Depuis lors, il a quitté ses fonctions. Cette intervention malheureuse devant notre commission a-t-elle, néanmoins, eu des répercussions ?

**M. Jean-Pierre Vial.** – La mise en place ou restauration des services publics passe par l'intervention de l'AFD et des ONG, mais aussi – et beaucoup – par des coopérations très anciennes entre communes françaises et maliennes. Aujourd'hui, ces

coopérations ont été largement suspendues. Avez-vous noté l'importance de ce maillage ? Les conditions sont-elles réunies pour que certaines collectivités, sollicitées par les acteurs de terrain, puissent reprendre ces activités ?

**M. Hugues Saury.** – Le général Stephen J. Townsend, commandant des États-Unis pour l'Afrique, a évoqué, lors d'une audition devant la Chambre des représentants, une aide militaire européenne « mal coordonnée » au Sahel. Partagez-vous cette analyse ? Comment la France peut-elle contribuer à une meilleure coordination des efforts militaires au Sahel ?

**Mme Christine Prunaud.** – Je voudrais revenir sur les accusations d'exactions sur les populations portées contre les armées locales. Le Conseil de sécurité de l'ONU a évoqué des violations des droits de l'homme : avez-vous un retour sur d'éventuelles sanctions ? Le ministre des affaires étrangères du Mali a annoncé que des dispositions avaient été prises : lesquelles ? Selon vos propres dires, des changements auraient été opérés à la suite de ces accusations : quelle influence pouvez-vous avoir, en la matière, auprès de ces armées locales ?

**M. Olivier Cadic.** – Depuis le sommet de Pau, des succès spectaculaires sont effectivement enregistrés et je veux vous dire à quel point nous sommes fiers de l'action que vous menez au quotidien.

Vous avez confirmé que les forces spéciales tchèques et suédoises rejoindront la force. *Quid* des Italiens, des Grecs ? La ministre avait évoqué la participation de onze pays européens.

Le plus difficile, une fois la guerre remportée, est de gagner la paix. À Nouakchott, le Président de la République a déclaré qu'il était possible d'en faire plus en la matière. Il a fixé deux objectifs pour gagner la paix : le retour des États dans les territoires ravagés par le djihadisme et l'aide au développement. Quelle est votre vision des choses, sachant que vous suivez les dossiers de l'AFD ?

**M. Christian Cambon, président.** – Les Américains ont fait des déclarations contradictoires au sujet de la poursuite ou non de leur soutien. En matière de renseignement notamment, celui-ci est essentiel. Qu'en est-il précisément ?

**Général Pascal Facon.** – Je vous remercie tous de votre soutien à nos soldats.

L'aide américaine est précieuse. Nous n'observons pas, à ce jour, une diminution du soutien américain. Les Américains nous aident substantiellement en matière de transport, de ravitaillement, de renseignement et nous espérons que ce soutien va se poursuivre. Les relations avec les chefs militaires américains en charge des questions africaines sont excellentes. Ils louent nos efforts et me semblent admiratifs de ce que nous faisons. Leur soutien, pour le moment, n'est pas remis en cause. À plusieurs reprises, des officiers généraux d'Africom m'ont demandé quels étaient mes besoins. De même, ils ont été très sensibles au fait que nous ayons pris en charge médicalement certains de leurs hommes atteints de la covid-19. Au-delà de ce constat, entrent en jeu des décisions politiques qui ne sont pas de mon ressort.

Je n'ai pas eu vent de la déclaration du général Townsend sur une mauvaise synchronisation de l'aide militaire. Nous avons une vision assez claire des équipements dont

ont besoin les forces nationales. Cela fait l'objet d'un dialogue annuel au sein de la force G5 Sahel. Sous l'égide d'Expertise France, nous recueillons les demandes de nos partenaires, les confrontons à ce que nous constatons sur le terrain et il me semble que tout cela fonctionne très bien.

S'agissant de Takuba, il est acquis, à ce jour, qu'y prendront part les Estoniens, les Tchèques, les Suédois. Les Italiens, les Grecs, les Portugais, les Danois ont manifesté leur intérêt, tandis que l'on comptera un ou deux officiers de liaison belges. Les structures devant héberger cette force sont en place à N'Djaména ; elles sont en cours d'installation à Gao. Il me semble qu'on peut se montrer optimiste.

Comment gagne-t-on la paix ? Il est difficile d'y répondre. Avant 2012, le Mali était déjà confronté à toutes sortes de difficultés structurelles, mais il était en paix. Nous n'avons pas vocation à régler tous ces problèmes qui préexistaient. L'action conduite avec AFD et le CDCS, comme je l'ai dit, est de plus en plus efficace. Chacun a trouvé sa place, dans le respect des singularités. Le dernier comité directeur AFD-Barkhane a ouvert plusieurs pistes d'évolution dans cette coopération comme l'appui aux colonnes foraines ou encore la mise à contribution du génie militaire des pays de la BSS dans des zones où les opérateurs du développement que sont les ONG ne peuvent se déployer en raison des conditions de sécurité. Pour m'aider, j'ai à mes côtés un conseiller développement issu de l'AFD. Ce que je retiens de cette année, s'agissant de l'articulation sécurité – développement, c'est que cette coopération avec l'AFD et le CDSC fonctionne bien parce que l'AFD met en avant une logique de résultats et non d'engagement. Nous partageons aussi l'idée que la résolution d'une crise ne passe pas nécessairement par des actions successives allant de l'intervention militaire à la normalisation en passant par la stabilisation. Au Sahel, il est possible de mener de front des actions militaires et des actions de développement. Pour ce faire, un travail cartographique précis est nécessaire pour mettre en œuvre ce que nous appelons l'approche territoriale intégrée. La résolution 2531 du Conseil de sécurité des Nations unies permet de mieux organiser l'aide additionnelle de la Minusma à la force conjointe G5 Sahel, ce qui marque un progrès puisque, auparavant, cette aide additionnelle ne pouvait être octroyée que sur le territoire malien. Désormais, elle pourra l'être au Niger et au Burkina Faso. Cela permettra une plus grande interopérabilité des forces de chacun de ces pays, qui ont vocation à travailler ensemble au sein de la force du G5 Sahel.

Qu'apportera la *European Union Training Mission* ? La création de sites de formation permettant la régénération des forces, ce qui permettra la relève d'unités. À mon arrivée, il y a un an, j'ai rencontré des unités en poste depuis vingt mois ! Une unité qui stationne trop longtemps perd en lucidité et en discernement, en raison de la fatigue et des difficultés inhérentes à la conduite des opérations. À Gao, huit compagnies maliennes vont être formées à l'utilisation du véhicule blindé Typhoon, ce qui permettra d'accroître assez sensiblement les capacités de relève de l'armée malienne.

Cela me conduit à parler des allégations d'exactions. Ce point est central dans les entretiens que j'ai notamment avec le général Namata, commandant de la force du G5 Sahel. Cette question est constamment évoquée : elle l'a été à Nouakchott au comité de défense et de sécurité à l'automne dernier et en janvier dernier, elle l'est entre les différents chefs d'état-major des armées, entre tous les chefs militaires. Au Burkina Faso, où je me suis rendu voilà quelques jours, ceux-ci rappellent régulièrement la nécessité absolue de respecter ces règles.

Aucun ordre n'est donné qui pourrait être un blanc-seing pour se livrer à des exactions. Mais des actes individuels sont toujours possibles : dernièrement, des officiers de certains pays partenaires ont d'ailleurs été relevés de leurs fonctions pour cette raison.

Dans les ordres transmis par les chefs militaires des forces partenaires, en particulier celles de la force conjointe, figurent des éléments précis sur l'attitude à adopter face à ces comportements inadmissibles, qui entachent la réputation de notre armée et de notre pays. Je le répète, les dérives si elles existent sont individuelles.

Pour Barkhane, la ligne sur le sujet est simple : tolérance zéro face à ce type de comportement, dénonciation le cas échéant, formation et rappel des règles lors des phases de planification.

S'agissant des partenaires européens, on n'a jamais assez d'alliés dans une telle entreprise. J'ai eu sous mes ordres des Danois, des Estoniens, des Britanniques ; j'aurai demain des Tchèques : cela fonctionne bien. Outre la TF Takuba dans laquelle nos alliés européens sont attendus, l'Europe joue et jouera un rôle essentiel sur le pilier 3 du processus initié à Pau. Celui-ci traite des questions de gouvernance, de justice ou de sécurité intérieure. L'enjeu, c'est de faire en sorte que les forces de sécurité intérieure montent en gamme pour accompagner le retour de l'État, des préfets et des services publics.

Nous obtenons de bons résultats sur le plan militaire et créons les conditions d'une alternative aux groupes armés terroristes. Il faut que, à notre suite, les règles de droit soient rétablies. Le plus terrible pour les populations, c'est cette soumission à l'arbitraire totalitaire de ces groupes. Il faut donc rétablir la justice et la sécurité, une gouvernance sécuritaire qui est l'enjeu du pilier 3.

S'agissant du pilier 1 – lutter contre les groupes armés terroristes –, nous faisons le travail, avec de plus en plus de partenaires ; s'agissant du pilier 2 – renforcer les capacités des forces armées des États de la région –, nous sommes sur la bonne voie ; s'agissant du pilier 4 – aider au développement –, nous avons adopté une approche pertinente. On compte 3 892 projets français, mais l'ensemble des projets conduits dans la région sont au nombre de 20 000.

La gouvernance, la justice transitionnelle et le retour des forces de sécurité intérieure : là est la clef du succès pour demain puisque ce sont des domaines qui touchent directement les populations meurtries et très affectées dans leur vie quotidienne.

Nous suivons la formation de la force de l'Union africaine chargée de compléter la force conjointe du G5 Sahel. La participation de l'Algérie est envisagée. Mais ces renforts doivent arriver équipés et être placés sous les ordres du général commandant la force conjointe ; ils doivent constituer une aide, et non une contrainte pour cette force, qui commence à obtenir des résultats.

Les drones armés sont une capacité additionnelle extrêmement intéressante. Nous en disposons depuis décembre dernier. Ils permettent de rapprocher le capteur de l'effecteur, et donc de gagner en rapidité. Il ne s'agit en aucun cas de robots tueurs, que l'on utiliserait par facilité : la même rigueur est de mise pour tous les tirs, qu'ils soient effectués à partir d'un drone, d'un Mirage 2000 ou d'un hélicoptère d'attaque.

La feuille de route de Pau est examinée de manière très rigoureuse par un comité de suivi organisé dans chaque pays. Cette dynamique fonctionne très bien car elle est animée par les chefs d'État.

Je n'ai pas à aborder la situation politique du Mali ; ce que je vois, c'est qu'elle n'a pas d'incidence en matière opérationnelle. Nous nous employons à faire face à la diversité des situations susceptibles de se présenter dans le cadre de l'opération Barkhane. En particulier, il faut concevoir le système de gouvernance sécuritaire en incluant les forces locales de sécurité intérieure dans toutes leurs composantes – armée, police, gendarmerie, garde nationale, douanes. C'est ainsi que l'on assurera un véritable maillage territorial, dans le cadre du P3S. S'agissant des opérations conduites par la FC-G5 Sahel, il ne s'agit pas d'opérations « coup de poing ». L'opération SAMA, sur les Trois Frontières, est une opération permanente qui a commencé en mars et est amenée à se poursuivre, en coordination très étroite avec Barkhane. Pour le général Namata, l'un des objectifs du prochain cycle est bien de réintroduire progressivement les forces armées locales dans les territoires.

Enfin, le Tchad a fait savoir qu'il n'était pas en mesure de déployer de bataillon tchadien pour l'heure, compte tenu de la situation sur le lac Tchad.

**M. Christian Cambon, président.** – Alors que le Sénat prépare un débat relatif au Sahel, vos propos sont éclairants. Je retiens notamment votre insistance sur le troisième pilier – la nécessité du retour de la justice et de l'État dans ces régions.

Au nom de la commission, je vous rends un hommage personnel pour cette année de commandement, qui, malgré les moments de peine et de tristesse, a connu beaucoup de succès. J'espère que vous transmettez à vos troupes l'expression de notre reconnaissance et de notre amitié. Les visites sur place nous permettent de parfaire notre information tout en manifestant ce soutien ; nous les reprendrons dès que les conditions le permettront.

Notre débat n'a pas vocation à enfourcher les critiques que l'on entend ici ou là. La représentation parlementaire doit soutenir votre engagement et le faire mieux connaître : à l'issue d'une telle épidémie, le risque serait de se centrer sur les problèmes métropolitains en oubliant que, depuis des années, des femmes et des hommes sont engagés dans ces territoires, parfois peu hospitaliers, pour contribuer à notre propre sécurité.

Vous avez pris vos fonctions il y a un an, en juillet 2019, et vous serez très prochainement remplacé par le général Marc Conruyt. Bien sûr, un tel commandement exige un très fort engagement. On peut même le qualifier d'éreintant. Mais ne considérez-vous pas que cette durée est un peu courte ?

**Général Pascal Facon.** – S'agissant de la durée de cette mission, je crois qu'il est indispensable de conserver cette durée d'un an. Apporter un nouveau regard sur une situation est nécessaire. Cela évite de croire que l'on sait, cela évite de confondre convictions et certitudes. L'essentiel, à mon sens, c'est de désigner le bon homme à la bonne place, en tout cas celui qui pourra comprendre tout de suite les enjeux parce qu'il a une connaissance intime de cette région sahélo - saharienne en plus d'une solide expérience opérationnelle. Aimer l'Afrique et les Africains, aimer servir notre pays sur ce continent, voilà probablement les pré requis pour commander Barkhane.

Enfin, j'aborderai l'épidémie de covid-19. C'est la première fois que nous vivons une telle épidémie lors d'une opération de cette ampleur, et je salue le travail accompli par le

service de santé des armées. La question avait été anticipée. Nous avons pu évacuer par précaution les personnes malades susceptibles de développer des formes graves. Nous avons disposé de stocks d'oxygène, de capacités de diagnostic et de l'aide d'épidémiologistes venus de France pour traiter les clusters détectés. Je rends donc hommage à nos médecins et je félicite aussi nos soldats, qui ont pris l'habitude de vivre avec un masque, y compris sur le terrain. L'heure n'est pas encore au retour d'expérience car l'épidémie n'est pas terminée, mais, à ce stade, la crise sanitaire n'a jamais remis en question la continuité opérationnelle.

**M. Christian Cambon, président.** – Notre commission s'est beaucoup préoccupée de cette question de la détection. Nous avons fortement épaulé les efforts de la ministre pour assurer le test systématique des femmes et des hommes qui partent en Opex ou s'embarquent : les réticences initiales de Bercy surmontées, ce dispositif est en train d'entrer en action.

Mon général, nous vous remercions ; vous êtes manifestement un de nos grands chefs militaires. Transmettez notre soutien et notre reconnaissance à votre état-major. Nous avons le plus grand respect pour le travail accompli, loin du territoire, mais non pas de notre cœur !

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

### **Financement de la Base industrielle et technologique de défense (BITD) – Examen du rapport d'information**

**M. Pascal Allizard, co-rapporteur de la mission d'information.** – Chargés par notre commission d'examiner le dossier Photonis et, plus largement, la situation des PME et ETI innovantes susceptibles d'être rachetées par des actionnaires étrangers, Michel Boutant et moi-même avons été retardés dans nos travaux par le confinement. Nous avons élargi le champ de notre réflexion à la situation de la Base industrielle et technologique de défense (BITD), à la lumière de l'audition d'une quinzaine de responsables de grands groupes comme de PME et d'ETI. Nous avons également entendu, au titre du ministère des armées, le délégué général pour l'armement et le directeur de l'Agence de l'innovation de défense (AID).

Ce travail me laisse un sentiment ambigu : d'une part, le choc de la crise sanitaire et du confinement a permis de mesurer la résilience et la détermination des acteurs de notre BITD ; d'autre part, nous sommes dans l'œil du cyclone – ce sera le titre de notre rapport – et, sur bien des plans, le plus difficile reste à venir...

Si elle abrite un savoir-faire et une excellence technologique indiscutables, notre BITD peine à se financer. Il y a plusieurs raisons à cela : son financement provient, d'abord, de la vente de ses produits sur deux marchés : les commandes d'État et les exportations. La loi de programmation militaire (LPM) prévoit une trajectoire ascendante pour les commandes destinées à nos forces : 1,7 milliard d'euros supplémentaires par an jusqu'en 2022, puis 3 milliards d'euros supplémentaires par an jusqu'en 2025. La progression bénéficie aussi au financement des programmes d'études amont, qui doit passer d'un peu plus de 720 millions d'euros en 2018 à 1 milliard d'euros à partir de 2022. Nous avons déjà exprimé, lors de la discussion de la LPM, les inquiétudes que nous inspire cette trajectoire, qui reporte le plus gros de l'effort après l'élection présidentielle de 2022. Le contexte actuel n'est pas rassurant de ce point de vue...

Pourtant, il est indispensable que l'État maintienne son effort, et surtout le garantisse dans la durée, car les entreprises de la BITD s'inscrivent dans le temps long : si nous réduisons l'effort aujourd'hui, nous n'en verrons certes pas les effets avant deux ou trois ans, mais, quand la machine ralentira, il sera impossible de la redémarrer, surtout dans le contexte de concurrence internationale. D'après les ingénieurs, lorsqu'on cesse de travailler sur une technologie pendant un certain temps, il faut deux fois plus de temps pour se remettre à niveau...

Il nous faut donc faire œuvre de pédagogie envers l'opinion publique, car, devant les besoins de l'ensemble de la société et dans une période très difficile pour les finances publiques, la tentation sera forte de couper dans les dépenses de défense. Ce serait une terrible erreur, car nous ne rattraperions pas le retard pris. Nos concurrents et nos adversaires ne vont pas nous attendre !

En ce qui concerne les marchés d'exportation, il faut avoir le courage d'éclairer le débat public de quelques données économiques. Le marché national ne suffisant pas à amortir les coûts de développement des matériels, si nous voulons pour nos forces un équipement au meilleur niveau, il nous faut soit doubler notre effort d'investissement, soit accepter que nos entreprises gagnent des marchés à l'étranger.

Là aussi, le contexte est défavorable, entre la remise en cause de plus en plus fréquente de ces exportations dans l'opinion publique et les médias, en raison de la crainte que les matériels français ne soient utilisés à mauvais escient, et les difficultés des clients, frappés comme nous par la crise économique consécutive à la pandémie.

En plus de ces deux sources de financement, il y a le capital-risque et le capital-développement.

Comme nos collègues Cédric Perrin et Jean-Noël Guérini l'ont souligné l'année dernière dans leur rapport sur l'innovation de défense, il existe, en plus du crédit d'impôt recherche, une variété de dispositifs spécifiques aux entreprises de défense : Astrid et Astrid Maturation, Rapid et le fonds Définvest, destiné à consolider le capital des PME et ETI innovantes.

Tous ces dispositifs sont utiles, mais loin d'être suffisants. Nos auditions ont fait apparaître le manque d'un réel outil de soutien au capital-développement : un ou plusieurs fonds stratégiques, ayant vocation à prendre des participations significatives dans des PME et ETI innovantes, pour aider à boucler les tours de table et garder l'actionnariat en France.

Plusieurs raisons expliquent cette carence.

D'abord, il faudrait une impulsion supplémentaire de l'État – pas seulement financière. Or l'État explique qu'il a conscience du problème, mais, lorsqu'un dossier comme Photonis se présente, il en est réduit à demander à de grands groupes industriels de prendre le relais... C'est à la fois un aveu de faiblesse et l'expression d'une incompréhension des logiques industrielles, car ce n'est pas en la faisant absorber par un grand groupe qu'on aide une PME innovante à se développer.

Encore plus parlant est l'exemple, très actuel, d'Aubert et Duval, société spécialisée dans la métallurgie des alliages à très hautes performances et que son propriétaire, Eramet, souhaite vendre. Aubert et Duval fournit de très nombreuses entreprises de la BITD,

au bénéfice de nos trois armées. Il s'agit chaque fois de petites quantités de pièces très spécifiques, de sorte qu'aucun client n'a un intérêt industriel direct à racheter la société ; mais tous seraient en difficulté si l'entreprise disparaissait. C'est le cas d'école où il faudrait le coup de pouce facilitateur d'un investisseur stratégique, par exemple dans le cadre d'un fonds mêlant crédits publics et privés, pour assurer une stabilisation pérenne de l'actionnariat.

L'AID, sur l'impulsion de la ministre des armées, travaille depuis six mois à un nouveau fonds de ce type, qui s'appellerait Définnov. C'est un pas dans la bonne direction, mais un pas modeste, car ce fonds n'est pas encore opérationnel et la taille envisagée est insuffisante. On parle d'un fonds de 200 millions d'euros, capable d'apporter jusqu'à 20 millions d'euros par opération ; à titre de comparaison, dans le dossier Photonis, l'américain Télédyne aurait proposé 510 millions d'euros... Ce n'est pas avec 20 millions d'euros qu'on inversera la vapeur !

Le comité de liaison « Défense – Medef » réfléchit à un dispositif de même inspiration. Sans doute faudrait-il que ces initiatives convergent et se renforcent, dans l'optique d'alliances stratégiques entre capitaux publics et privés français.

Enfin, nous devons renforcer les outils permettant de dissocier possession du capital et direction stratégique, en nous inspirant du *Special Security Agreement* en vigueur aux États-Unis ; ce mécanisme autorise l'arrivée de capitaux étrangers, même majoritaires, pour financer le développement d'une entreprise, tout en assurant un contrôle stratégique des technologies critiques.

**M. Michel Boutant, co-rapporteur de la mission d'information.** – Il faut bien mesurer les circonstances exceptionnelles que connaît aujourd'hui la BITD. Ne sous-estimons pas la gravité de la situation !

On pourrait avoir l'impression que la situation est moins critique dans le secteur militaire que dans certains secteurs civils – transport aérien, tourisme ou automobile.

Ce sentiment de grande résilience vient, d'abord, de l'effort considérable que les entreprises de la BITD ont fourni, en liaison avec la Direction générale de l'armement (DGA) et les armées, pour assurer deux priorités absolues : l'absence d'impact du confinement sur la posture de dissuasion et la continuité du soutien aux opérations en cours. Ces objectifs ont été atteints, mais il ne faut pas sous-estimer l'effort que cela a nécessité.

Si, par le passé, nous avons parfois critiqué la DGA pour son manque de réactivité, il faut reconnaître que, cette fois, elle a fait preuve d'une réactivité très grande, de même que l'AID.

Ensuite, l'importance des commandes d'État empêche de mesurer d'emblée les conséquences de la crise. Contrairement à certains acteurs privés, l'État n'a pas cessé ses activités, ni fait défaut dans ses paiements – au contraire, il a accéléré les procédures. De même, aucune commande en cours n'a été renégociée ou annulée. Le temps de latence est donc un peu plus long entre la crise sanitaire et économique et sa traduction dans le champ des marchés d'armement.

En réalité, la situation est préoccupante. Paradoxalement, une des difficultés les plus importantes tient à une caractéristique souvent présentée comme une force : l'activité duale, civile et militaire, de beaucoup de nos entreprises.

Si certaines entreprises de la BITD n'ont que très peu d'activités civiles – Nexter, Arquus, Naval Group –, elles sont nombreuses à opérer à la fois dans le civil et le militaire, en particulier dans l'aéronautique.

Mes chers collègues, il faut prendre conscience de l'extraordinaire gravité de la crise que traverse le secteur aéronautique. Au plus fort de la crise, sur 21 000 gros porteurs dans le monde, 14 000, soit les deux tiers, ont été cloués au sol ! Alors que les précédentes crises du transport aérien, liées notamment au 11 septembre 2001 et au SRAS, avaient entraîné une réduction annuelle de trafic de l'ordre de 5 %, on estime que le trafic aérien reculera en 2020 de 50 % – un impact dix fois plus violent... Il est évident que de nombreuses compagnies aériennes n'y survivront pas, ce qui aura des conséquences très graves pour la construction aéronautique ; les mesures annoncées par Airbus le montrent bien.

Là encore, ne nous laissons pas tromper par l'effet de latence. Lorsque les avions sont cloués au sol, il y a défaut de recettes, mais aussi diminution très forte des coûts d'exploitation. Lorsque l'exploitation reprend, les passagers sont moins nombreux dans un premier temps, alors que les coûts d'exploitation remontent très vite. Les compagnies aériennes risquent alors de se retrouver dans une phase extrêmement dangereuse pour elles : le second semestre de 2020 sera sans doute beaucoup plus difficile que le premier...

J'insiste sur ce point, parce que du fait du caractère dual de beaucoup d'entreprises de la BITD, en particulier dans l'aéronautique, cela va avoir des conséquences, non seulement sur le secteur civil, mais aussi sur les activités de défense. La plus grande entreprise de défense européenne, *Airbus Defence and Space*, réalise 70 % de son chiffre d'affaires dans le civil.

Dans des circonstances normales, la dualité d'activité permet de lisser les éventuelles fluctuations dans un secteur, mais dans le cas présent, le choc sur les activités civiles et sur l'économie en général est si puissant qu'il peut menacer l'activité de défense.

J'en viens maintenant à la question du financement des entreprises, plus particulièrement du financement bancaire.

Lors de nos auditions, notre attention a été portée sur le peu d'appétence des banques pour les activités de défense – secteurs qui nécessitent des investissements de long terme –, du fait notamment de l'influence des *lobbies*. De plus, les banques ont en la matière une conception très extensive de la conformité à la réglementation bancaire, la *compliance*.

Cela pose une question politique : les banques ne veulent pas pleinement assumer leur fonction économique en finançant le développement des entreprises de souveraineté. Pourtant, elles ont su faire appel à l'État lorsqu'elles étaient fragilisées par la crise de 2008. Cette situation nous interpelle d'autant plus que chez nos voisins allemands, le secteur bancaire finance pleinement l'activité économique, en particulier l'industrie.

En conclusion de ce travail, nous souhaitons souligner l'importance pour l'avenir de notre BITD des trois prochains rendez-vous. Le premier est le plan de relance, que le Gouvernement devrait présenter après l'été. Il est indispensable que ce plan comporte un volet spécifique pour la BITD. Le deuxième rendez-vous est le projet de loi de finances pour 2021. Il devra tenir la trajectoire de la loi de programmation militaire (LPM). Le troisième est l'actualisation de la LPM en 2021. Malgré la situation très difficile des finances publiques, il

faudra avoir le courage d'aborder cette actualisation avec une réelle ambition pour notre défense et notre souveraineté.

**M. Cédric Perrin, président.** – Il est fondamental que la BITD soit prise en compte dans le plan de relance. Dans un précédent rapport, Jean-Noël Guérini et moi-même avons largement interpellé le financement de l'innovation dans la défense, que nous jugions alors trop complexe et mal adapté. Nous avons mis en évidence l'angle mort que constitue le non-financement des démonstrateurs et du passage à l'échelle.

L'AID et le ministère de la défense ont lancé Définnov, un fonds d'investissement souverain visant à soutenir la croissance et le développement des start-up. Qu'en est-il à ce jour ?

**M. Pascal Allizard, co-rapporteur.** – En janvier 2020, la ministre de la défense et des forces armées, que j'interrogeais sur Définnov, m'avait répondu que l'AID travaillait à la mise en place de ce nouveau fonds. Lors de son audition le 9 juin dernier, le directeur de l'AID nous a confirmé que ce projet était bien en cours de développement. D'un montant d'environ 200 millions d'euros sur cinq ans, Définnov sera doté d'une enveloppe représentant quatre fois l'enveloppe actuelle de Définvest. La mise en place de ce fonds avance, mais il n'est pas encore opérationnel à ce jour.

Sur les dossiers qui se présentent aujourd'hui, les montants ne sont pas à la hauteur des enjeux. Les règles de *compliance* qui se resserrent posent un vrai problème. Nous devons faire converger les efforts du privé et du public pour éviter des situations comme celles de Photonis ou d'Aubert et Duval.

**M. Olivier Cadic.** – J'ai été confronté à la question des technologies duales pour la première fois dans les années 1990, quand nous avons lancé le *Charles-de-Gaulle*. Nous nous étions rendu compte que les caméras embarquées sur les avions de guerre américains, qui coûtaient 1,5 million de dollars, étaient moins performantes que les caméscopes Sony vendus moins de 1 000 euros. Le coût du développement pour la défense justifie parfois de faire appel au civil.

Je félicite les co-rapporteurs pour la façon dont ils ont séquencé ce dossier. Concernant le dossier Photonis, lors d'une audition récente, Agnès Pannier-Runacher a affirmé qu'en matière d'investissements étrangers en France (IEF), l'absence de décision entraînait le retrait du projet. « Je ne vous fais pas de dessin », a-t-elle ajouté. S'il n'y a pas de réponse au bout de deux mois, il ne peut normalement y avoir de prolongation, mais sous le manteau, des accords sont peut-être en cours de négociation avec Télédyne...

Ce type de dossier ne peut se traiter qu'au niveau européen, car nous n'avons pas la taille critique. Il faut toutefois que nous soyons leader et que nous agissions avec la Direction générale de l'armement, la DGA.

Quoi qu'il en soit, ma question sur ce dossier est la suivante : l'absence de décision vaut-elle acceptation par Bercy ou non ?

**M. Michel Boutant, co-rapporteur.** – Le responsable de Photonis, que nous avons reçu, estime que le rachat par un grand groupe serait la pire des solutions. Je ne sais si l'absence de décision vaut acceptation, mais il est clair que nous sommes dans une période très incertaine.

S'agissant des activités duales, j'ai tendance à penser qu'il faut nous interroger sur l'apport des industries de défense pour le civil. Or on m'a souvent répondu qu'à l'exception du GPS, c'est plutôt la défense qui puise dans le civil les applications dont elle a besoin pour se développer que l'inverse.

**M. Olivier Cadic.** – La procédure IEF dure deux mois. Elle a été suspendue jusqu'au 23 juin du fait de l'état d'urgence sanitaire et arrivera à terme le 31 juillet. Si nous n'agissons pas, le dossier risque de nous échapper. Nous devons contraindre Bercy à refuser l'investissement de Télédyne au bénéfice d'autres solutions financières.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Je remercie nos collègues pour cet excellent rapport. Fin avril, le niveau d'activité de l'industrie était à 75 %, avec 30 % en présentiel et 30 % en télétravail. Un plan de rattrapage des livraisons pour se conformer aux objectifs de la LPM a été défini en mai. Il prévoit la remise à niveau capacitaire à la fin de l'année 2021. Qu'en est-il à ce jour ? Toutes les livraisons seront-elles honorées ? Si ce n'est pas le cas, les crédits que nous avons votés pour 2020 ne seront pas dépensés.

Quels sont les bénéficiaires prioritaires du plan de relance ? Alors que le contexte de concurrence devrait s'exacerber au niveau européen et international, quelles en sont les déclinaisons pour les industries de défense ? En 2008, une période de disette avait suivi d'importants investissements, le budget de la défense ayant servi de variable d'ajustement.

**M. Olivier Cigolotti.** – Je remercie nos collègues Pascal Allizard et Michel Boutant pour cet excellent rapport, dans lequel ils rappellent que la santé des entreprises françaises constituant la BITD est essentielle pour l'autonomie stratégique de nos forces armées. Ces entreprises sont certes constituées de grands groupes, comme Nexter ou Arquus, mais aussi d'entreprises de taille intermédiaire, que la crise due à la covid-19 a durement frappées, tant en matière d'approvisionnement qu'en termes de capacité de production.

Savez-vous si le Gouvernement a véritablement la volonté de rattraper le retard enregistré par ces sociétés d'ici la fin 2021 ? La livraison des véhicules Jaguar et Griffon est prévue à cet horizon ? Sera-t-elle conforme au calendrier initial ?

**M. Michel Boutant, co-rapporteur.** – Certaines entreprises françaises nous ont en effet alertés sur de possibles retards, mais elles ne nous ont pas semblé préoccupées pour autant. Elles considèrent que les livraisons prévues seront étalées sur les deux années à venir. Cela étant, l'arrêt brutal de l'activité pendant plusieurs semaines a été durement ressenti d'autant que, dans le même temps, nos voisins et concurrents, notamment l'Allemagne, ne se sont pas arrêtés, ce qui les conforte. La situation de Nexter en particulier appelle l'attention, car son concurrent allemand met les bouchées doubles en matière d'exportations.

**M. Pascal Allizard, co-rapporteur.** – Les livraisons prévues reprennent et les facturations se font. La DGA et les grands donneurs d'ordres ont parfaitement joué leur rôle durant la crise, y compris celui de soutien financier aux sous-traitants les plus fragiles pour éviter les défaillances. Demeure une inquiétude sur le risque de défaillance des plus petites entreprises. Des réflexions sont en cours pour envisager un éventuel regroupement des plus petites entités. L'objectif est que la situation soit assainie d'ici la fin 2021.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Doit-on s'attendre à une sous-consommation des crédits ?

**M. Pascal Allizard, co-rapporteur.** – Oui, c’est tout à fait possible pour 2020, mais nous n’avons aucun élément le certifiant pour le moment. Cela étant, tous les programmes prévus sont maintenus et l’objectif est que tout soit facturé et payé au plus tard d’ici la fin de l’année prochaine.

S’agissant du plan de relance, je préfère botter en touche, dans la mesure où nous ne disposons d’aucune information. Il faudra en tout cas rester vigilant sur ce point.

Nous avons auditionné le président de Photonis : le délai de préemption court encore, ce qui est plutôt positif. Pour autant, la *deadline* approche et il va bel et bien falloir donner une réponse. D’après nous, il faudrait pousser le Gouvernement à dire non et, dans cette hypothèse, envisager une alternative en travaillant notamment sur la gouvernance des entreprises de défense, afin de séparer le contrôle capitalistique de la stratégie. D’après ce que je sais, il semble que la tendance soit *a priori* à un veto de l’État.

Nous avons également auditionné les dirigeants des grands groupes du secteur pour faire un point à la fois sur la situation de leurs entreprises et sur le dossier Photonis : il est clair qu’aucun d’entre eux n’est intéressé par un rachat. De toute façon, mettre un tel groupe sous la dépendance stratégique et industrielle d’un grand opérateur français a tout de la fausse bonne idée, car cela reviendrait à le mettre en difficulté vis-à-vis de ses clients à l’export.

Reste qu’il faut trouver une solution, qui passera sans doute par l’organisation d’un tour de table avec des entreprises du secteur privé. Sur cet aspect, nous partageons l’analyse d’Olivier Cadic.

**M. Christian Cambon.** – Je remercie à mon tour Michel Boutant et Pascal Allizard pour le travail qu’ils ont accompli dans des conditions très difficiles.

Michel Boutant nous quittera en effet prochainement. Il illustre parfaitement notre assemblée, il fait partie de ces femmes et de ces hommes qui ne cherchent pas la lumière et qui réalisent un travail de fond et de qualité, véritable signature et originalité du travail sénatorial. Il est l’auteur aujourd’hui d’un dernier rapport, qui n’est pas le moins important pour notre industrie de défense.

**M. Cédric Perrin, président.** – La commission doit rester vigilante sur deux points majeurs.

Tout d’abord, face à la poussée écologiste lors des dernières élections, il faudra veiller à ce que l’exécutif ne sacrifie pas notre effort en matière de défense. Ce secteur représente à 75 % de l’investissement direct de l’État. Il faut à tout prix éviter qu’une relance keynésienne vienne surtout profiter aux industries de pays étrangers qui importent vers la France et travailler sur la souveraineté française.

Ensuite, vous avez été nombreux à exprimer votre confiance envers la DGA. J’ai pour ma part le souvenir que certains d’entre nous avons à plusieurs reprises mis en cause Joël Barre, parce qu’il ne voulait pas reconnaître certaines entreprises comme souveraines ou stratégiques. Compte tenu des difficultés que rencontreront certaines sociétés dans les mois à venir, il faudra rester vigilant sur le soutien qu’on leur fournit : ce n’est pas parce qu’elles ne sont pas considérées comme stratégiques par la DGA qu’elles ne sont pas importantes ou ne représentent pas des milliers d’emplois.

**M. Pascal Allizard, co-rapporteur.** – Je suis complètement d'accord. J'ajoute que les projets de défense mis en place au niveau européen représentent des financements qui, même si l'enveloppe évoquée pour le Fedef varie quasiment du simple au double, sont toujours bons à prendre. Cela étant, de tels projets ouvriront le marché aux entreprises de certains petits États de l'UE, et ce parfois aux dépens d'entreprises françaises. Je ne suis pas anti-européen, il faut simplement avoir cette réalité en tête.

*La commission adopte le rapport d'information.*

La réunion est close à 11 h 50.

**Mercredi 15 juillet 2020**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

**Projet de loi 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 – Examen du rapport et du texte de la commission**

*La réunion est ouverte à 10 heures.*

**M. Christian Cambon.** – Mes chers collègues, notre collègue Jean-Noël Guérini m'a demandé de lire son intervention sur la convention entre la France, la région flamande et la région wallonne relative à l'aménagement du fleuve de la Lys mitoyenne entre Deûlémont en France et Menin en Belgique. L'accord n'est pas conclu avec l'Etat belge mais avec les régions car en Belgique, le transport fluvial et l'exploitation des voies navigables sont des compétences décentralisées.

Cette convention a vocation à se substituer à une première convention franco-belge de 1982 relative à l'amélioration de la Lys mitoyenne qui avait permis la mise au gabarit actuel – c'est à dire le gabarit IV selon le classement européen – de cette voie d'eau d'environ 16,5 km entre Deûlémont et Menin, sur les territoires français, wallon et flamand.

Cette convention a pour objectif la mise à grand gabarit – donc au gabarit V - de cette même portion de la Lys mitoyenne afin de garantir la navigation alternée de bateaux dont le tonnage peut aller jusqu'à 6 000 tonnes, ainsi que la navigation à double sens de bateaux dont le tonnage peut aller jusqu'à 3 000 tonnes. Actuellement ne peuvent circuler dans les deux sens que des bateaux de 1 500 tonnes.

Cette convention s'inscrit dans le travail en commun de la France et des régions wallonne et flamande pour la réalisation du réseau transeuropéen de transport et du corridor du réseau central « Mer du Nord - Méditerranée », dont le projet fluvial européen Seine-Escaut est le projet prioritaire depuis 2004. La liaison Seine-Escaut, qui devrait être achevée en décembre 2030, vise principalement à supprimer les goulets d'étranglement et à moderniser les infrastructures de manière à faciliter les flux transfrontaliers or cette section de la Lys mitoyenne constitue actuellement l'un des principaux goulets d'étranglement de cette axe, en raison de la présence de sections de plus grand gabarit - gabarit V - à l'amont comme à l'aval.

La préparation de cette opération est un bon exemple de la coopération transfrontalière entre le Gouvernement français et les Gouvernements des régions de Flandre et de Wallonie au sein d'une Commission intergouvernementale Seine-Escaut instituée par un accord international de 2009. La présente convention étend les missions de cette commission intergouvernementale au suivi de la réalisation de cette nouvelle phase de travaux.

Cette convention fixe le cadre général des engagements réciproques, en prévoyant notamment la nature des travaux à réaliser, la répartition géographique de la maîtrise d'ouvrage, les financements des travaux ainsi que l'organisation en matière de procédures administratives, d'acquisitions d'emprises et de gestion des déchets. Elle organise en outre l'exploitation et l'entretien de cette voie navigable.

Pour sa mise en œuvre, le linéaire de la Lys mitoyenne est découpé en trois sections géographiques qui fixent la répartition de l'aménagement et de l'exploitation de la rivière. Ces délimitations, fixées pour des raisons pratiques, ne correspondent pas aux frontières des territoires des Parties, si bien que chaque gestionnaire d'infrastructures est compétent sur un périmètre qui dépasse son territoire national. Sur la section 1, la maîtrise d'ouvrage est confiée par délégation à l'établissement public administratif Voies Navigables de France (VNF) dont le rapporteur a rencontré le Directeur général et la Directrice territoriale Nord-Pas-de-Calais juste avant le confinement. Sur les deux autres sections, les maîtres d'ouvrage sont respectivement le service public de Wallonie et l'opérateur flamand De Vlaamse Waterweg.

Les travaux consistent en l'approfondissement du cours d'eau à 4,5 m et en l'élargissement du chenal. Il s'agit essentiellement de travaux de terrassement et de dragage - environ 1,35 millions de m<sup>3</sup> de matériaux seront extraits – ainsi que de travaux de reconstitution des berges sur environ 19 km. Le projet prévoit également la création d'un bassin de « virement » ainsi que la création d'une zone de stationnement pour la gestion des passages en alternance des grands navires et de deux zones d'attentes pour le passage du pont de Comines en France. En tant que mesure d'accompagnement, les sites de Comines et Menin seront également aménagés afin de permettre les franchissements piscicoles. Tous ces travaux devront être achevés fin 2027, les modalités de leur mise en œuvre entre les trois maîtres d'ouvrages feront l'objet d'une convention d'exécution.

Le coût total de cette opération est estimé à 140 millions d'euros. Certains travaux sont cofinancés par les parties selon une clé de répartition fondée sur le principe que chaque partie contribue au financement du projet à hauteur de la part de kilomètre linéaire de berges incluses dans son territoire. La France finance ainsi 48 % des travaux cofinancés. Au final, le coût pour la France est de 59 millions d'euros TTC tandis qu'il est respectivement de 36 millions d'euros et de 45 millions d'euros pour les Parties Wallonne et flamande. Toutefois, compte tenu des cofinancements européens acquis et du soutien de la région des Hauts-de-France, le reste à charge pour l'Etat et son opérateur Voies navigables de France serait de 33 millions d'euros. Il tomberait à 12 millions d'euros dans l'hypothèse d'un prolongement de ces taux de soutien actuels au-delà de 2022.

En conclusion, je recommande l'adoption de ce projet de loi. Cette convention apporte une réponse à la hausse prévue des transports fluviaux sur cette section de la Lys mitoyenne dont la capacité théorique est évaluée à 8 millions de tonnes par an mais qui reste pour l'instant le principal goulot d'étranglement sur la liaison fluviale européenne à grand gabarit Seine-Escaut. Elle permettra ainsi de favoriser la compétitivité du secteur fluvial et le report modal de la voie d'eau. Le transport fluvial est, je vous le rappelle, le mode de

transport le plus capacitaire – un convoi fluvial de 5 000 t (180 m de long) équivaut à 250 camions ou à 4 trains –, le plus économique à la tonne transportée avec un prix trois ou quatre fois moindre que le transport routier – et le moins polluant – 5 fois moins émetteur de CO<sup>2</sup> que le transport routier –.

Cette convention est actuellement en cours d’approbation par la région flamande et la région wallonne.

*L’examen en séance publique est prévu le mercredi 22 juillet 2020, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.*

**M. Bruno Sido.** – Je veux signaler un problème qu’il reste à traiter. À Compiègne, à la racine du futur canal Seine-Nord-Europe, il y a un pont classé sous lequel les barges qui ont plus de deux rangs de containers ne peuvent pas passer.

**M. Edouard Courtial.** – Etant sénateur de l’Oise, je me demande si le point évoqué par mon collègue n’est pas pris en compte par la mise à grand gabarit de l’Oise.

*Suivant l’avis du rapporteur, la commission adopte à l’unanimité le rapport ainsi que le projet de loi.*

### **Projet de loi 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 – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Édouard Courtial, rapporteur.** – Monsieur le président, mes chers collègues, nous examinons à présent le projet de loi autorisant l’approbation de la convention entre la France et la Suisse relatif à la coopération bilatérale en matière d’instruction militaire.

La coopération franco-suisse en matière de défense se fonde sur une dizaine d’accords conclus depuis 1987. L’accord soumis à notre examen se substituera aux accords signés en 1997 et en 2003, relatifs aux activités d’instruction et d’entraînement de nos forces armées.

Ce nouvel accord se distingue des accords de défense traditionnellement conclus par la France, puisqu’il tient compte de la neutralité de notre partenaire. Pour respecter cette neutralité, l’accord ne couvre ni la planification, ni la préparation, ni l’exécution d’opérations de combat ou de toute autre opération militaire. Son périmètre est donc circonscrit aux activités d’instruction et de formation, ainsi qu’aux exercices et entraînements, ayant pour but de faire acquérir aux personnels civils et militaires des forces armées les qualités nécessaires à l’accomplissement de leurs missions.

L’accord de 2018 facilitera les échanges en simplifiant les procédures administratives qui peuvent parfois constituer un frein. Il offrira un cadre rénové et élargi à notre coopération qui, jusqu’à présent, concernait principalement le domaine aérien à travers des actions de police du ciel, et des actions conjointes de formation et d’entraînement des pilotes de chasse. En effet, pour l’instruction de ses pilotes, la France a récemment choisi le Pilatus PC-21, avion de construction suisse, en remplacement des Alphajets. Depuis, la formation des instructeurs est dispensée pour partie en Suisse, et des échanges entre les

officiers pilotes français et suisses sont régulièrement organisés. En outre, nos deux pays réalisent un grand nombre d'exercices conjoints visant à renforcer notre interopérabilité pour assurer la défense commune de notre espace aérien.

Cette coopération trouve également à s'appliquer dans le domaine terrestre à travers des échanges d'expertise entre les écoles d'instruction en haute montagne, et des entraînements avec les troupes de montagne et les forces spéciales suisses.

Le nouvel accord permettra d'ouvrir la coopération à trois nouveaux domaines que sont :

- la protection NRBC (nucléaire, radiologique, biologique et chimique) qui est l'une des spécialités de l'armée suisse ;

- la cyberdéfense ;

- et le spatial militaire, dans la mesure où la Suisse souhaite accéder à des images satellite de haute qualité, *via* une participation au nouveau système français de satellites d'observation militaire dénommé « CSO » (composante spatiale optique).

Notre partenaire a un modèle d'armée différent du nôtre : l'armée suisse est une armée de milice, où les civils sont formés pour participer à des missions militaires en complément de leur formation professionnelle. Il s'agit donc d'une armée de conscription, qui s'appuie sur quelque 3 000 soldats professionnels, essentiellement chargés des tâches d'instruction et d'encadrement. Chaque citoyen est astreint à un service militaire afin de réaliser, par la suite, des périodes d'instruction ; au total, les Suisses demeurent à la disposition de leur armée pendant une dizaine d'années.

La dissymétrie de nos appareils militaires n'empêche pas une coopération de qualité en raison de notre proximité géographique, axée sur l'instruction des forces et non l'interopérabilité opérationnelle comme je l'ai précédemment indiqué. La coopération est donc conçue dans le domaine de l'instruction des forces où nous profitons du savoir-faire de l'armée suisse et échangeons en retour notre expérience opérationnelle.

L'armée suisse a initié, en 2018, une réforme intitulée « DEVA » – pour développement de l'armée –, qui a pour principal objectif d'instaurer à nouveau la mobilisation générale en disposant d'un effectif réglementaire de 100 000 hommes, entièrement équipés de moyens militaires de premier plan.

À cet égard, le Conseil fédéral (équivalent du gouvernement) a lancé le programme « Air2030 » qui vise à acquérir un nouveau système de défense destiné à renouveler les capacités aériennes du pays. Ce programme repose sur trois piliers :

- le projet « C2Air » qui prévoit le remplacement du système de surveillance de l'espace aérien. Ce marché a été attribué, en septembre dernier, à Thales pour plus de 200 millions d'euros ;

- le projet « Bodluc » qui prévoit l'acquisition d'un nouveau système de défense sol-air de longue portée. Deux candidats restent en lice : d'une part le consortium Eurosam formé par le français Thales et l'italien Alenia en collaboration avec MBDA, et d'autre part l'américain Raytheon et son système *Patriot* ;

- et enfin le projet « PAC » qui prévoit l'acquisition d'un nouvel avion de combat. Le Rafale est toujours en lice, aux côtés de trois autres avions de combat, dont l'Eurofighter et le F-35 américain.

Le coût de ces deux derniers projets est estimé à 7,4 milliards d'euros. Le principe de renouvellement de la flotte d'avion de combat sera soumis à un scrutin référendaire en septembre prochain ; en cas de vote positif, le marché sera attribué au deuxième trimestre 2021, avant d'être soumis au vote du parlement, probablement en 2022.

S'agissant des avions de combat, l'offre qui sera remise par les industriels avant la fin de l'année devra comporter un volet de coopération, ce qui permettra aux forces suisses de collaborer avec celles du pays fournisseur. À ce titre, l'accord que nous examinons aujourd'hui peut contribuer à soutenir notre industrie de défense, dans un contexte économique rendu difficile par la crise sanitaire.

En cas de succès de l'offre française, la Suisse deviendrait alors le deuxième pays européen équipé du Rafale. Après l'acquisition de Pilatus PC-21 par l'armée de l'air française, un tel choix renforcerait davantage les liens tissés entre nos armées de l'air. En effet, les coopérations en matière d'armement tendent à générer des rapprochements opérationnels eu égard à l'utilisation de matériels communs, ce qui favorise les partages d'expérience. Ainsi, au-delà du point de vue purement militaire, la France a intérêt à développer la coopération militaire car nous espérons beaucoup des potentiels succès que représentent les prospects précipités, mais aussi tous les autres systèmes à venir, notamment dans le domaine terrestre (Caesar, véhicules blindés).

Pour conclure, ce nouvel accord répond aux intérêts de nos armées d'une plus grande coopération avec un partenaire aussi fidèle que fiable.

Je préconise donc l'adoption de ce projet de loi, dont le Sénat est saisi en premier. La partie suisse a quant à elle déjà notifié l'achèvement de ses procédures nationales nécessaires à l'entrée en vigueur de l'accord.

L'examen en séance publique est prévu le mercredi 22 juillet prochain, selon la procédure simplifiée, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, ont souscrit.

**M. Jean-Marie Bockel.** – Je salue la qualité et la clarté de ce rapport.

Comme l'a indiqué le rapporteur, les Suisses sont de très bons partenaires. Leur souhait est de disposer d'un avion de combat adapté à leurs enjeux de défense.

Malgré sa neutralité, la Suisse est très présente dans certaines instances internationales comme l'assemblée parlementaire de l'OTAN, en qualité d'observateur. Par ailleurs, le pays était invité, hier, aux cérémonies du 14-Juillet. Voir des militaires suisses défiler derrière leur drapeau et être salués, était un symbole fort.

Le travail de notre collègue Courtial est utile pour mettre en lumière les besoins de coopération avec nos voisins helvétiques.

**M. Olivier Cadic.** – La Suisse pèse autant que la Chine en termes d'exportations pour notre pays. Il s'agit du troisième investisseur direct en France, devant l'Allemagne.

Comme l'a indiqué le rapporteur, le principe d'acquérir de nouveaux avions de combat sera soumis au peuple suisse, par référendum. Ce projet est en enjeu d'avenir pour nos deux pays ; il est donc important que l'industrie suisse y soit associée, à travers des échanges avec nos entreprises.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Je rejoins les propos de notre collègue Cadic. Il faut développer un véritable partenariat stratégique avec la Suisse, au-delà des intérêts industriels, comme le font ses autres voisins.

**M. Christian Cambon, président.** – La Suisse pourrait devenir le deuxième pays en Europe équipé du Rafale. Ce projet doit être conduit avec humilité et sagesse, comme nous le faisons.

L'idée d'une coopération parlementaire pourrait également être étudiée.

**M. Édouard Courtial, rapporteur.** – Je me permets de préciser que la Suisse souhaite acquérir 40 avions de combat, et qu'elle y consacrera 6 milliards de francs suisses. Ce n'est pas rien !

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.*

### **Avion de combat du futur (SCAF) - Examen du rapport d'information**

**M. Ronan Le Gleut.** – Avec le SCAF, il ne s'agit pas de faire simplement un nouveau Rafale ou un nouvel Eurofighter. À l'horizon 2040, nos adversaires disposeront de systèmes anti-aériens redoutables, avec une mise en réseau des capteurs, des plateformes et des effecteurs permettant de riposter immédiatement, de puissants moyens cybers et des missiles hypervéloces. À cette menace en système, le SCAF opposera un système de systèmes. Il comportera un avion de combat, le Next generation fighter (NGF), capable d'emporter plus de missiles, de voler plus longtemps, tout en étant plus furtif et aussi manœuvrable que le Rafale. Il sera donc plus grand et plus lourd, ce qui implique, nos collègues Cigolotti et Roger l'ont souligné, un plus grand porte-avions. Il comportera ensuite toute une gamme de « remote carriers » ou « effecteurs déportés ». Ce sont des drones chargés de missions très diverses, du leurrage au tir en passant par le brouillage et le recueil d'information. Le troisième élément du SCAF est invisible mais constitue le véritable cœur du système. C'est le cloud de combat : l'interconnexion des plateformes entre elles et avec des bases de données. Il y aura enfin ce que j'appellerai un pilier transversal, l'intelligence artificielle et l'automatisation des fonctions, présentes sur toutes les plateformes, qui démultiplieront l'efficacité du pilote dans le combat collaboratif.

J'en viens ainsi à la première de nos recommandations : si nous voulons que le SCAF ne soit pas obsolète dès sa mise en service en 2040, ni pendant les quatre décennies suivantes, il ne faut pas se tromper de projet.

Certes, l'avion de combat, premier pilier de la coopération industrielle de la phase 1A lancée en février dernier, est très important. Nous pouvons nous féliciter que Dassault et Safran soient respectivement leaders industriels de l'avion et de son moteur. Toutefois,

l'innovation nécessaire réside tout autant, voire davantage dans le cloud de combat et dans l'IA.

Je voudrais ici faire une comparaison. Les Allemands ont compris qu'avec le développement des véhicules autonomes, la valeur ajoutée risquait de glisser de l'« objet voiture » à l'intelligence artificielle et aux données. C'est exactement la même chose pour le SCAF. Pour le moment, il est prévu que le NGF ne soit qu'optionnellement « non habité », notamment parce qu'il y a des doutes sur les capacités d'une IA autonome en situation de grande complexité tactique. Toutefois, des progrès décisifs d'ici 2040 et après ne sont pas à écarter. Nous connaissons les investissements massifs des Chinois et des Russes. Les États-Unis vont également faire combattre dès l'année prochaine un drone équipé d'IA contre un avion habité. Nous ne devons pas nous retrouver dans la situation du meilleur joueur d'échecs du monde qui ne peut plus battre un ordinateur ! Réduire le débat de l'utilisation de l'intelligence artificielle aux systèmes d'armes létales autonomes serait caricatural : le principal défi est l'interface entre l'homme et l'IA, afin de soulager la charge mentale du pilote et de lui permettre de maximiser les contributions de l'ensemble des plateformes. Nous préconisons donc que le développement de l'IA soit au centre du programme.

Autre défi pour notre capacité d'innovation, le nouveau moteur. Nous avons pris du retard sur les américains, qui font des moteurs plus chauds, donc plus puissants que les nôtres. Il faut aussi développer la technique du cycle variable pour avoir un profil de puissance adaptable aux différentes missions. Une autre question-clef est celle du moteur du démonstrateur, dont la réalisation est prévue pour 2026. Il nous paraît impératif de prendre le moteur du Rafale, le M88 de Safran, plutôt que le J200 de l'Eurofighter. Ce serait en effet plus conforme à la répartition entérinée par la France et l'Allemagne, qui fait de Safran le leader pour le moteur.

Enfin, des percées seront également nécessaires sur les technologies de capteurs. A cet égard, le choix de l'Espagne comme leader sur le pilier « capteurs » via l'industriel INDRA est un bon signal envoyé à ce pays, qui a rejoint la coopération avec un léger décalage sur la France et l'Allemagne mais qu'il convient à présent d'intégrer sur un pied d'égalité.

J'en viens à présent à la question de la coopération industrielle. Je rappelle qu'après de longues négociations, un premier contrat de 155 millions d'euros a été passé en février dernier avec les grands industriels par la DGA, leader international du programme, pour la phase 1A du démonstrateur.

Pour ne pas reproduire certaines erreurs du passé –et ici tout le monde pense à l'A400M – il est nécessaire de concilier de manière équilibrée le principe du meilleur athlète, c'est-à-dire le fait que chaque industriel réalise ce qu'il sait le mieux faire, avec le principe du retour géographique.

Après des négociations difficiles, la France a réussi à imposer une organisation forte, avec pour chacun des 7 piliers du programme un chef de file et un partenaire principal, chargés de « mettre en musique » les travaux des sous-traitants. Je ne reviens pas en détail sur les négociations Safran/MTU, ni sur le parallélisme demandé par les Allemands avec le char du futur (MGCS), un temps bloqué du fait de Rheinmetall. Ces épisodes montrent que nous devons rester extrêmement vigilants sur plusieurs points :

D'abord, ne pas laisser dire à nos amis Allemands qu'ils sont « mal servis ». Les industriels d'Outre-Rhin sont présents en force sur tous les piliers. Avoir obtenu le leadership face à Thales sur le pilier cloud de combat n'est pas anodin pour Airbus DS.

Ensuite, nous ne devons pas nous contenter de la place obtenue par nos industriels leaders et veiller de près à ce que nos sous-traitants soient bien mis à contribution par les leaders allemands et espagnols.

Troisième impératif, la propriété industrielle doit être protégée. Outre la protection intangible du background, c'est-à-dire la propriété intellectuelle déjà acquise sur les programmes passés, Dassault, Airbus ou Safran doivent rester maître de ce qu'ils inventeront au cours du développement, tout en mettant à la disposition des autres ce qui est nécessaire pour maintenir et faire évoluer le produit. Or, le Bundestag a conditionné son accord pour le contrat de février dernier à la définition par le gouvernement allemand des « technologies-clés nationales » qui devront être totalement disponibles pour l'Allemagne. Nous savons que ce pays veut monter en puissance sur l'aéronautique et le spatial mais la philosophie d'un tel programme n'est pas de permettre un rattrapage technologique. La discussion doit donc déboucher sur un accord relatif à la protection industrielle équilibré et solide.

Par ailleurs, comme Pascal Allizard et Michel Boutant l'ont relevé dès décembre dernier, aucune place n'a été faite pour l'ONERA, alors même le DLR allemand, pas nécessairement aussi expérimenté sur l'aéronautique militaire, est fortement impliqué. La ministre a remis l'ONERA dans le jeu par une déclaration assez imprécise et les leaders du projet nous ont affirmé qu'ils y travaillaient. L'ONERA fournirait des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage au profit de la DGA pour analyser les prochaines feuilles de route technologiques des industriels, produire des études amont sur les matériaux et combiner ses capacités de simulation avec celles de la DGA. Il est donc impératif de lever les dernières ambiguïtés sur la participation de l'ONERA au programme SCAF et d'inciter les industriels à lui sous-traiter certaines tâches.

En outre, le programme SCAF pourrait contribuer à la relance de notre économie après la crise du coronavirus. Les investissements de défense peuvent contribuer à la sauvegarde des emplois en France dans la chaîne d'approvisionnement des systémiers-intégrateurs et des grands équipementiers. De plus, l'avion de combat du futur assumera aussi la mission de dissuasion, ce qui amènera nécessairement de l'activité en France. En outre, comme pour les crises sanitaires, ce n'est pas au moment des crises géopolitiques qu'il est temps d'investir ! Dès lors, il conviendrait à notre sens de réfléchir avec les deux partenaires à une accélération du programme, en prévoyant un achèvement avant 2040.

En conclusion, le programme SCAF est une chance exceptionnelle pour la France, l'Allemagne et l'Espagne, pour notre autonomie stratégique comme pour notre industrie de défense. Alors que de nombreux pays se contentent de développer de nouveaux avions de combat, nous avons fait le choix de rester en tête en développant non un simple avion, mais un système de systèmes. Les récentes déconvenues du F35, qui craint la foudre, montrent aussi qu'il est sain qu'il y ait de la concurrence ! Cependant, le chemin est étroit. Espérons que nous ayons suffisamment appris des anciens programmes pour ne pas reproduire leurs erreurs.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Pourquoi faire le SCAF à plusieurs alors que les industriels français nous disent être capables de le réaliser seuls?

D'abord, avec le SCAF, nous avons l'opportunité de faire avancer la défense européenne en nous appuyant sur un projet concret de partenariat franco-germano-espagnol. C'est donc avant tout un projet politique. Il convient que nos interlocuteurs industriels l'aient à l'esprit. Ce projet se fera car il correspond à une volonté clairement définie.

Le premier objectif est de rendre plus fluide la coopération franco-germano-espagnole afin qu'une étape décisive puisse être franchie en 2021. Les négociations entre industriels en 2019 ont certes été délicates car le Bundestag a mis des conditions à l'accord entre Safran et MTU. Il a également insisté sur la nécessité d'un parallélisme de calendrier avec le MGCS pour voter les crédits. Tout cela vous est connu, je n'y reviendrai pas.

Pour le surplus, nos approches sont différentes. Les Allemands redoutent l'influence et le poids d'un complexe militaro-industriel français expérimenté. Mieux encore, il semble qu'ils n'aient pas la même compréhension que nous des enjeux de l'autonomie stratégique. Les Français, quant à eux, interprètent l'attitude des Allemands comme l'expression d'une volonté de développer prioritairement leur industrie nationale et acquérir de nouvelles compétences afin de préserver les emplois et soutenir leur tissu industriel. Cela vaut également pour l'Espagne. Les arrière-pensées seraient ainsi à craindre de la part des trois partenaires concernés.

Pour sortir de ces incompréhensions principalement dues à des différences historiques et culturelles, nous devons échanger et partager davantage. C'est pourquoi nous préconisons l'élaboration et la publication d'une stratégie industrielle commune, éventuellement assortie d'une programmation capacitaire conjointe. Celle-ci éclaircirait notamment le lien entre autonomie stratégique nationale et autonomie stratégique européenne. Soyons pédagogues, encore et encore.

Mais nous devons également être très clairs avec nos partenaires : le programme ne résistera pas à des blocages et des retards à répétition. C'est pourquoi nous prônons la signature d'un contrat-cadre global en début d'année prochaine, pour engager les financements nécessaires aux phases ultérieures du développement du démonstrateur, ce qui aura pour conséquence de rendre ainsi le programme quasi-irréversible. Il s'agit de passer de l'ordre de la centaine de millions à celui du milliard d'euros. Il serait bien sûr préférable que ce nouvel engagement intervienne avant les élections législatives allemandes, qui introduisent un élément d'incertitude supplémentaire. Nous devons en être conscients.

Après de longues négociations, les contrats avec les industriels espagnols doivent quant à eux être signés prochainement. L'arrivée de ce pays constitue une excellente nouvelle d'autant que son engagement industriel et militaire semble entier. Nous avons été agréablement surpris par l'enthousiasme de nos interlocuteurs. Cela s'explique peut-être parce qu'il s'agit d'un pays très « européiste » en matière de défense, qui privilégie résolument les solutions européennes. Ensuite, l'Espagne permet de positionner la France à sa place naturelle de médiateur entre un pays du Nord et un pays du Sud de l'Europe. Une de nos propositions est d'ailleurs d'inviter l'Allemagne à signer avec l'Espagne un traité sur les exportations, similaire à celui signé par la France et l'Allemagne le 23 octobre 2019. L'Espagne rencontre en effet les mêmes difficultés que nous sur les restrictions d'exportations.

La question de l'élargissement du programme à d'autres partenaires européens doit également être posée. En effet, si nous avons fait le choix de la coopération plutôt que celui d'une option strictement nationale – et donc réductrice – pour construire le SCAF, c'est parce que nous voulons soutenir la compétitivité de l'industrie de défense européenne en

faisant baisser les coûts de chaque système supplémentaire produit, tout en partageant les coûts de développement – on parle de 8 milliards d’ici 2030 ce qui nous permettra d’exporter plus facilement - si le produit fini est moins cher et de nous assurer ainsi d’un premier marché au niveau européen. Il est en effet toujours plus facile de convaincre un acheteur lorsqu’il a des intérêts dans l’objet du marché en tant que producteur !

Il existe des points possibles de rapprochement avec les instruments de la défense européenne : coopération structurée permanente (CSP), Programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (PEDID) et Fonds européen de défense. Surtout, le SCAF constitue une chance unique de développer nos propres standards d’interopérabilité. À cet égard, la synergie avec l’Union européenne peut constituer un tremplin, notamment via le programme EcoWar initié par la France, sélectionné dans la CSP et qui rassemble la Belgique, l’Espagne, la Hongrie, la Roumanie, l’Espagne et la Suède. Ce projet intéresse les pays déçus par le manque d’interopérabilité du F35 avec leurs autres avions. En leur proposant des solutions permettant un dialogue opérationnel entre le F35 et les avions des générations précédentes, nous pouvons les attirer dans « l’orbite du SCAF ». Nous préconisons donc de préparer cet élargissement pour la phase post-démonstrateur, lorsque la coopération entre les trois premiers pays sera devenue suffisamment stable et pérenne.

Je voudrais à présent évoquer l’aspect innovant du SCAF. Nous parlons d’un système d’armes qui sera opérationnel entre 2040 et 2080 au minimum. Je partage pleinement l’analyse de mon co-rapporteur : imaginer l’avenir du combat aérien par analogie avec ses caractéristiques actuelles serait une erreur. En particulier, un effort sans précédent doit être accompli dans le domaine de la connectivité et du cloud de combat, où Thales doit jouer pleinement son rôle aux côtés d’Airbus. Il est également nécessaire d’étudier dès maintenant une intégration de ce cloud de combat avec le système d’information et de commandement (SIC) Scorpion. Le SCAF doit en effet être un système ouvert, interopérable avec l’ensemble de nos forces terrestres et navales. Il doit également se développer de manière incrémentale. Ainsi, un système de combat coopératif pourrait être développé dès avant 2030, dans le cadre du Rafale F4 et du programme Connect@aero de l’armée de l’air. Puis, au début des années 2030, pourraient être mises en œuvre des fonctionnalités collaboratives entre avions et effecteurs via le Rafale F5 en France et le Typhoon LTE en Allemagne et en Espagne.

En ce qui concerne l’intelligence artificielle – à l’influence de laquelle ce projet n’échappera pas - nous devons continuer à promouvoir notre vision occidentale conforme au droit international. Je souscris pleinement aux propos de la ministre des armées lorsqu’elle déclare que « *La France refuse de confier la décision de vie ou de mort à une machine qui agirait de façon pleinement autonome et échapperait à tout contrôle humain.* ». Nous devons donc relancer les discussions internationales pour obtenir un cadre éthique et juridique partagé par tous. D’autres pays qui ne partagent pas nos valeurs avancent très vite dans ce domaine et pourraient imposer leurs normes. Parallèlement, les efforts de l’agence de l’innovation, à travers ses projets d’accélération d’innovation et de recherche, doivent être soutenus. Nous comptons aussi sur la future « Redteam », avec ses auteurs de science-fiction, pour échafauder des scénarios vraiment inédits afin de pousser nos ingénieurs dans leurs derniers retranchements ! Le SCAF est un projet évolutif. À tous de s’en saisir pour valoriser recherche fondamentale, innovation et créativité.

La recherche de la très haute performance doit aller de pair avec les préoccupations environnementales. Nous estimons ainsi que l’innovation doit aussi s’exercer dans le domaine des économies d’énergie, dans la continuité de la « stratégie énergétique » présentée par la ministre des armées le 3 juillet dernier.

Ce caractère innovant, voire révolutionnaire du SCAF, sera l'une des conditions de son exportabilité, impératif que nous ne devons à aucun moment perdre de vue. Pour faire la différence, le SCAF devra en effet avoir des « briques technologies » exclusives et inédites.

Toutefois, cette exportabilité est en partie menacée par le programme britannique qu'il serait dangereux de perdre de vue, le *Tempest*, successeur du Projet FCAS franco-britannique avorté. L'Italie et la Suède se sont associées au projet ; la Turquie, le Japon ou encore l'Arabie Saoudite ont été approchés dans une optique de coopération financière. Il est prévu que le programme s'achève en 2035, soit 5 ans avant celui du SCAF, même si cette date nous paraît ambitieuse. Ce projet est porté par une réelle volonté politique car les Britanniques partagent notre souci de conserver un savoir-faire en matière d'avions de combat. Il est difficile pour le moment d'imaginer comment les deux programmes pourraient se rapprocher. Il y a donc là une difficulté à l'unification progressive de la base industrielle et technologique de défense européenne s'il se confirmait que les européens se séparent en deux groupes concurrents. Cette opposition, plutôt que cette rivalité, serait d'ailleurs amplifiée par un rapprochement avec le système américain en cours de développement, très similaire aux SCAF et Tempest.

En conclusion, le SCAF constitue selon nous à la fois une occasion inédite – la première à cette échelle mais aussi la dernière si elle devait échouer - de construire une véritable BITDE et la possibilité de maintenir un modèle d'armées complet. Malgré un départ plutôt lent en 2019, les négociations ont bien progressé et abouti à des accords. Les prochains mois seront décisifs, avec la pleine intégration de l'Espagne et, nous l'espérons, un nouveau contrat-cadre pluriannuel qui permettra de donner un élan définitif au programme. Ce rapport s'inscrit donc dans la dynamique de sa réussite, car il a le potentiel pour faire changer d'ère et de dimension la coopération européenne de défense !

**M. Olivier Cigolotti.** – Votre rapport est très clair, précis et complet. Je souhaite vous poser deux questions. La première est relative à l'ONERA : le Sénat avait appelé à son intégration dans l'équipe France en charge du SCAF. Qu'en est-il finalement ? Avez-vous pu préciser ce point lors de vos auditions et avez-vous obtenu l'assurance que l'ONERA serait associé aux études-amont ; doit-on craindre que son intervention ne soit que parcellaire dans la définition globale du projet ?

Ma seconde question porte sur le porte-avions de nouvelle génération (PANG), objet du rapport que j'ai présenté récemment à notre commission avec notre collègue Gilbert Roger. Le projet SCAF et le projet PANG sont très liés dans leur compatibilité technologique et dans leur calendrier. Le démonstrateur du SCAF doit être prêt au plus tard en 2026 pour ne pas retarder le projet PANG. Vous soutenez l'utilisation du moteur du Rafale, ce à quoi je souscris pleinement. Dans le contexte de pandémie que nous venons de connaître, Safran a été durement touché, en témoignent la fermeture annoncée de 25 sites et le recours important au chômage partiel. Pensez-vous que le démonstrateur pourra réellement être prêt en 2025-2026 ? Dans le cas contraire, il y aurait de réelles répercussions sur le PANG.

**M. Jean-Pierre Vial.** – Votre rapport sur le SCAF, comme le précédent rapport dédié au PANG, établit que nos armements futurs devront participer à l'Europe de la défense. Nous ne pouvons qu'y souscrire, mais il est indispensable de défendre notre savoir-faire. Dans ce domaine, la France a de l'avance, une réelle maîtrise technologique et un savoir-faire reconnu. Il n'est pas question de remettre en cause notre adhésion complète à l'idée d'une défense européenne, mais nous devons également défendre notre industrie. J'ai souvenir

d'une audition du chef d'état-major de l'armée de Terre, sur le char du futur, qui nous a surtout permis de comprendre la place que nous n'aurons pas dans ce domaine.

Notre excellence technologique peine à se traduire en parts de marchés, il faut donc moins que jamais perdre notre savoir-faire et notre avance. Je fais d'ailleurs le lien avec la place donnée à l'ONERA. J'ai dans son département l'unité de soufflerie de l'ONERA, installation de pointe et d'excellence, qui a été modernisée au prix d'investissements conséquents. Ceci n'a pourtant pas empêché que l'ONERA soit écartée de certains projets précédents. Il ne faut pas que cela soit le cas pour le SCAF, il nous faut faire preuve de vigilance sur ce marché.

**M. Olivier Cadic.** – : La question de la présence ou non d'un pilote s'est posée lors de la création du premier Rafale. Vous vous souvenez qu'on avait hésité à doter l'avion d'un ou deux pilotes. En décembre 1985, à la veille de la présentation au Président Mitterrand, j'ai constaté que le démonstrateur comportait finalement un seul siège de pilote, mais les industriels m'ont alors confié que ce siège de pilote était dispensable et que l'implication d'un pilote ne correspondait déjà plus forcément au profil de toutes les missions. Cette question se pose également pour la conception du SCAF.

Il est difficile de travailler sur un projet de cette ambition à plusieurs pays. Lorsque la conception de l'Eurofighter a été envisagée, l'entreprise Dassault avait alerté les pouvoirs publics sur les pertes que subirait notre pays en choisissant cette voie. Après avoir participé à certaines de vos auditions, je me demande pourquoi faire compliqué quand on peut faire simple ; les industriels français nous ont affirmé qu'ils pouvaient mener à bien le projet SCAF seuls. Tout en étant un Européen convaincu, je souhaiterais que nous fassions un bilan des coûts et avantages de ces deux modalités possibles de réalisation du SCAF : par une approche nationale ou par une coopération européenne. Nous sommes dans une approche politique alors que ce projet doit être examiné du point de vue des capacités technologiques. Finalement ce sont les militaires et non les parlementaires qui utiliseront ce système d'armement. N'oublions pas que si nous avons choisi la voie de l'eurofighter, nous n'aurions toujours pas satisfaction. En effet, le cahier des charges technologiques initial, répondant aux besoins militaires, n'est toujours pas atteint actuellement.

Enfin, ne devrait-on pas envisager un plan B ? Si nos partenaires bloquaient le projet à un moment de son développement, qu'avons-nous prévu pour faire face ? Je souhaiterais que les recommandations de notre rapport comprennent bien la prise en compte d'un plan garantissant l'aboutissement du SCAF en cas de retrait ou de blocage des pays associés. L'évaluation de la possibilité d'une alternative nationale a du sens et emporterait des conséquences pour la base industrielle de défense nationale. Comment répondrions-nous à un appel d'offre similaire une fois le SCAF réalisé ?

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Nous ne vendrons pas alors un avion mais un système de système.

**M. Olivier Cadic.** – Certes, mais à un moment la question de savoir si nous parvenons à l'exporter se posera et aura des conséquences déterminantes sur notre industrie nationale et sur le maintien de l'avantage que nous possédons aujourd'hui dans le domaine de la technologie et de la maîtrise d'œuvre aéronautique.

**M. Pierre Laurent.** – où en est la négociation de ce contrat pluriannuel qui serait décisif ?

**M. Bruno Sido.** – Je suis pour ma part inquiet. Il y a les exemples de l'A400M et d'Ariane 6. Celle-ci ne correspond pas, technologiquement et financièrement, au besoin de demain. J'espère qu'il y aura un SCAF unique pour ne pas recommencer l'A400M. J'espère aussi que chacun travaillera sur ce qu'il fait le mieux, pas comme sur Ariane 6, et que l'on travaillera beaucoup sur les coûts, sinon on ne pourra acheter que 4 ou 5 avions... En outre, avec la hausse de l'endettement, les perspectives sont sombres.

**M. Ronan Le Gleut.** – La taille et le poids de l'avions auront effectivement un impact sur le porte-avions. Avec les exigences de furtivité et de capacité d'emport, on passe de 15 mètres de long et 24 tonnes au maximum pour le Rafale à 18 mètres et peut-être 30 tonnes pour le SCAF. Le F22 mesure 19 mètres de long et 35 tonnes au maximum. La maquette du NGF fait 18 mètres de long. L'amiral Prazuck évoquait au Sénat une masse de 30 tonnes.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – nous nous sommes étonnés de l'absence de l'ONERA. Bien sûr que l'avion est important, mais il ne peut fonctionner que connecté avec toutes les autres plateformes. Il doit aussi être interopérable avec les plateformes européennes. Nous en sommes à la première étape. Il est normal que les industriels se positionnent, mais il faut aussi se demander quel sera le poids de la France et de l'Europe en 2040. Nous développons un système qui sera opérationnel dans 20 ans : cela fait beaucoup d'inconnues dans l'équation ! La DGA nous a dit que l'ONERA aurait un rôle à jouer : nous pensons qu'il doit être central.

**M. Ronan Le Gleut.** – La DGA et l'armée de l'air nous ont indiqué que les travaux avaient continué pendant le confinement. La vraie question est celle des calendriers politiques : septembre 2021 pour le renouvellement du Bundestag et 2022 pour la présidentielle française. D'où notre insistance sur le premier semestre 2021.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Les Allemands conditionnent le nouveau contrat à un accord sur la propriété industrielle. Si on passe au milliard d'investissement, il sera plus compliqué de faire marche arrière. Par ailleurs, le secrétaire d'Etat à l'armement britannique nous a dit que le Tempest était existentiel pour son pays, comme le SCAF l'est pour nous. Les Britanniques ont besoin de conserver leur compétence même dans le cadre de leurs coopérations avec les Américains. Ils abordent donc le sujet de manière globale et avec un grand souci d'innovation. Ils ne prévoient pas de démonstrateur. Je ne sais pas si leur méthode est la bonne, mais cela vaut la peine d'être étudié.

**M. Ronan Le Gleut.** – Il existe sans aucun doute un avantage technologique français. Nous ne voulons pas vendre les bijoux de famille. Mais il y a aussi une explosion des coûts. Il s'agit en effet de réaliser non seulement un avion mais aussi tout un essaim avec les remote carriers. C'est une rupture technologique considérable. Ce sera beaucoup plus cher que le Rafale et les moyens de la France seule ne suffiront pas. Si on ne réussit pas cette rupture technologique, nous perdrons la supériorité sur le champ de bataille. Au-delà de la coopération industrielle, il est d'abord question d'avoir une supériorité opérationnelle. C'est cela, le véritable ordre des priorités. La question de la propriété industrielle est essentielle dans ce domaine. Il faut protéger le *background* et partager dans des conditions équilibrées le *foreground*. Par ailleurs, le savoir-faire est aussi et surtout dans le cerveau des ingénieurs !

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Il faut évidemment se préoccuper de la question de l'exportabilité. Ce serait une erreur de s'arrêter aux difficultés entre industriels. Il faut réfléchir à ces questions : à qui allons-nous vendre le SCAF et pourquoi ? Si nous

n'avançons pas au niveau européen, nous ne le ferons jamais. C'est actuellement le projet le plus porteur d'avenir, ne serait-ce que grâce au caractère dual des technologies. En outre les innovations faites dans le cadre du SCAF pourront servir à moderniser les équipements actuels.

Nous avons toujours cru à l'Europe de la défense. Les discours officiels évoluent progressivement. Il ne faut pas s'arrêter à la coopération avec les Allemands et les Espagnols. Il est sans doute dommage d'avoir raté le rendez-vous avec les Italiens. Après le démonstrateur, il faudra élargir la coopération.

**M. Ronan Le Gleut.** – L'un des principes fixés pour le SCAF est celui du « meilleur athlète » ou « best athlete ». Or ceci vient de l'expérience de l'A400M, pour lequel ce principe n'a pas prévalu. Aujourd'hui, tout le monde est d'accord sur ce principe et cela se voit dans la répartition des piliers. C'est encourageant. Et la France est leader sur le SCAF : c'est la DGA qui pilote.

**M. Jean-Pierre Vial.** – c'est un rêve que l'on veut faire en commun, mais n'oublions pas les surenchérissements apportées par les complexités d'origine allemande sur l'EPR ! Sur le SCAF, ne faudrait-il pas réfléchir à un porte-avions européen sur lequel le SCAF pourra atterrir ?

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – C'est une question pertinente. Lorsque Jean Monnet a lancé la coopération européenne, il a choisi la politique des petits pas. Il avancer peu à peu.

**M. Ronan Le Gleut.** – Toutes nos propositions expriment un optimisme prudent.

**M. Christian Cambon, président.** – Les Britanniques seraient-ils totalement opposés à une convergence entre le SCAF et le *Tempest*. Il faudra creuser cette question.

*La commission adopte le rapport d'information.*

*La réunion est close à 11 h 35*



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

**Mercredi 1<sup>er</sup> juillet 2020**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 10 h 35.

### **Table ronde relative aux impacts sanitaires et environnementaux de la 5G**

**M. Hervé Maurey.** – Mes chers collègues, quelques jours après l'adoption du rapport de la mission d'information sur l'empreinte environnementale du numérique par notre commission, nous avons le plaisir d'organiser une table ronde relative aux impacts sanitaires et environnementaux de la 5G.

Cette table ronde arrive à point nommé, tant l'actualité des dernières semaines a été chargée sur ces sujets.

Je rappelle que les enchères pour les fréquences 5G, qui devaient initialement se dérouler en avril pour de premiers déploiements en juillet, ont été repoussées en raison de la crise sanitaire. Selon le nouveau calendrier fixé par l'Arcep, les enchères pourraient avoir lieu fin septembre.

Il y a quelques semaines, deux des quatre grands opérateurs français ont demandé à l'État et à l'Arcep de reporter plus encore ces enchères 5G, à la fin de l'année 2020 ou au début de l'année 2021. Bouygues Télécom, que notre commission a auditionné il y a près d'un mois, avance deux arguments principaux pour justifier ce report : le premier a trait à la crise économique que traverse notre pays ; le deuxième concerne la défiance croissante d'une partie de l'opinion publique contre cette nouvelle technologie mobile, en raison de craintes quant à ses impacts sanitaires et environnementaux.

En juin, la Convention citoyenne pour le climat s'est également exprimée en faveur d'un moratoire sur les enchères et le déploiement de la 5G. Quelques jours plus tard, la ministre de la transition écologique et solidaire et le ministre des solidarités et de la santé ont demandé au Premier ministre d'attendre l'avis définitif de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) sur les impacts sanitaires de la 5G pour lancer les enchères.

Dernier épisode en date : nous avons appris vendredi dernier que les ministères de l'économie, de la santé et de la transition écologique ont lancé conjointement une mission visant à évaluer l'impact environnemental de la 5G. Cette mission devra rendre son rapport début septembre, pour permettre le lancement des enchères fin septembre. Cette évaluation environnementale est réclamée depuis des mois par de nombreux acteurs, notamment par notre mission d'information sur l'empreinte environnementale du numérique. À cet égard, je rappelle que le Président du Sénat avait saisi en mars dernier le Haut Conseil pour le climat pour que cette évaluation soit menée.

Dans ce contexte, nous avons jugé nécessaire de tenir cette table ronde relative aux impacts sanitaires et environnementaux de la 5G. C'est également le rôle du Parlement

que de permettre à l'ensemble des acteurs d'échanger librement sur un sujet d'intérêt majeur pour l'ensemble de nos concitoyens.

Pour ce faire, nous accueillons aujourd'hui : M. Soriano, président de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) ; M. Guérin, président de la Fédération Française des Télécoms ; M. Merckel, chef de l'unité d'évaluation de l'unité des risques physiques à l'Anses ; M. Weill, chef du service de l'économie numérique, à la Direction générale des entreprises ; M. Ferreboeuf, directeur du projet « Numérique et environnement » dans le groupe de réflexion *Shift Project* ; M. Kerckhove, directeur général de l'association « Agir pour l'environnement », qui a formé un recours contre les textes lançant les procédures d'enchères 5G.

Cette table ronde se divisera en deux temps. Nous consacrerons une première partie aux impacts sanitaires de la 5G. Après un premier échange, je donnerai à mes collègues la possibilité d'interpeller les participants de la table ronde.

La deuxième partie de l'audition sera consacrée aux impacts environnementaux de la 5G. Je laisserai naturellement le président de la mission d'information relative à l'empreinte environnementale du numérique, Patrick Chaize, l'introduire.

Sur la partie sanitaire, en 2018, les ministères chargés de la santé, de l'environnement et de l'économie ont saisi l'Anses pour conduire une étude sur les effets sanitaires de cette nouvelle technologie mobile. Un rapport préliminaire recensant les études scientifiques existantes a été publié en janvier 2020. Le rapport final devrait être publié au premier trimestre 2021.

Mes premières questions s'adresseront tout naturellement à l'Anses, pour une présentation des principales conclusions du rapport préliminaire de 2020, un point sur l'état d'avancement de vos travaux et indiquer si l'échéance du premier trimestre 2021 est confirmée.

**Olivier Merckel, chef de l'unité d'évaluation de l'unité des risques physiques à l'Anses.** – Tout d'abord, je souhaite rappeler que l'Anses travaille depuis de nombreuses années sur la question de l'exposition à la téléphonie mobile, et ses risques éventuels sur la santé. Depuis 2009, l'Agence a produit quasiment un rapport par an sur la question des risques liés à l'exposition des radiofréquences et à la santé dans divers domaines : la téléphonie mobile, mais aussi les scanners millimétriques, qui peuvent être utilisés dans les aéroports, la compatibilité des dispositifs médicaux, exposés à des sources électromagnétiques, ou encore les compteurs communicants, type Linky.

Nous nous sommes intéressés également à des populations particulières, notamment les enfants pour identifier s'ils représentent une population à risque face à l'exposition aux radios-fréquences, ainsi qu'aux personnes qui se déclarent électro-hypersensibles.

En janvier 2020, nous avons rendu un rapport préliminaire qui donne les premiers éléments de réponse à la saisine que nous avons reçue en janvier 2019, des ministères de la santé, de l'environnement et de l'économie. Nous avons pour objectif de faire un point sur l'état des lieux technologique du déploiement de la 5G, ainsi que sur la question de l'exposition de la population aux champs électromagnétiques, et de donner notre avis sur les risques spécifiques sur la santé.

Nous avons travaillé avec l'ANFR (l'Agence nationale des Fréquences) qui a rendu, en juillet 2019, un rapport consacré à la description de la technologie 5G, afin d'expliquer les différences apportées par cette nouvelle technologie mobile par rapport aux précédentes.

L'ANFR a également publié un rapport en juillet 2019, sur l'exposition des personnes en se basant sur les expérimentations réalisées par les opérateurs, mises en place dans les villes pilotes. Ce rapport a été mis à jour en avril dernier par l'ANFR. En janvier 2020, nous avons publié un rapport préliminaire qui présente des éléments importants pour comprendre quelles différences apportent la 5G, notamment comme effets sur la santé.

Ce qu'il faut savoir, c'est qu'en matière d'interaction, entre le champ électromagnétique et le vivant, entre 6 et 10 GHz, les ondes électromagnétiques pénètrent de moins en moins profondément dans le corps. À partir de ces fréquences, l'interaction des champs électromagnétiques avec le vivant est donc superficielle. Les premiers millimètres de la peau absorbent toute l'énergie véhiculée par les ondes électromagnétiques.

Pour rappel, les projets de déploiement de la 5G se situent dans la bande 3,5 GHz, au sein de laquelle nous observons une relative pénétration des ondes dans les tissus humains. Quant à la bande 26 GHz, qui est prévue pour être déployée plus tardivement avec les objets connectés, nous observons cette fois, une absorption limitée à la surface de la peau.

Cela nous force à étudier ces deux domaines séparément. Concernant la bande de 26 GHz, nous recensons un nombre important de publications scientifiques, sur lesquelles nous pourrions nous appuyer pour mener une évaluation des risques. Ce sont ces données que nous remettrons au premier trimestre 2021 afin de mieux répondre à la question : « Y a-t-il oui ou non, des effets sur la santé, liés à l'exposition aux fréquences dans la bande à 26 GHz et au-delà ? ».

Une autre question que nous nous posons est la suivante : « Y a-t-il des risques pour la santé au déploiement dans la bande à 3,5 GHz ? ». Il existe de nombreuses publications et de données accumulées depuis plus de 20 ans dans des bandes qui courent jusqu'à 2,5 GHz, c'est-à-dire, jusqu'au Wifi et à la téléphonie mobile 2G, 3G et 4G.

En revanche, à 3,5 GHz, nous manquons d'informations. En effet, très peu de déploiements ont eu lieu dans ces bandes. Les laboratoires de recherche ne se sont donc pas intéressés à cette donnée. Notre groupe d'experts s'est penché sur cette question dans notre rapport préliminaire en cours d'étude. Les résultats seront transmis début 2021.

À la première question qui est de savoir si nous pouvons évaluer les risques sur la santé liés aux expositions dans la bande 26 GHz, nous tâcherons d'apporter une réponse.

Une deuxième question est de savoir si nous pouvons, en l'absence d'étude spécifique sur la bande 3,5 GHz, adapter, transposer, extrapoler les nombreuses données disponibles de la bande 2,5 GHz à la bande 3,5 GHz. Surtout, sous quelles conditions et avec quels critères pouvons-nous réaliser cette adaptation ?

Une troisième question est de connaître les nouvelles modalités d'exposition engendrées par la 5G. En effet, nous allons passer d'une situation où l'exposition était relativement stable dans l'espace et dans le temps, à une situation où les antennes relais focaliseront les émissions radio en direction des utilisateurs, avec une variabilité des

expositions. Pour nous, il est difficile d'appréhender le sujet, car il nécessite de nouvelles données de la part des opérateurs, mais aussi de la part des laboratoires qui étudient ces secteurs. Ces données aideront à observer dans quelle mesure, nous aurons ou pas, en fonction des scénarios de développement, une augmentation de la consommation de données, et une plus forte exposition pour les personnes.

En matière de calendrier, nous pourrions répondre à ces questions au premier trimestre 2021. Pour autant, l'évaluation de la 5G ne sera pas terminée. En effet, cette nouvelle technologie mobile aura peut-être à peine commencé à se déployer. Nous disposerons donc de peu de données d'exposition. Nous ne pourrions pas répondre à toutes les questions, à moins de nous lancer dans des scénarios. Notre travail est donc amené à se prolonger, au fur et à mesure des déploiements et des informations que nous recueillerons sur les perspectives de déploiement. Les questions qui nous ont été posées sur les objets connectés, sur leur déploiement, notamment dans la bande 26 GHz, vont peser sur l'exposition des personnes. C'est une question que nous investiguerons plus tard.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je me tourne vers M. Weill pour lui demander quelle est la position du gouvernement quant au calendrier qui indique que les enchères seront lancées fin septembre. Dans le même temps, on nous confirme que l'étude concernant l'impact sanitaire ne sera connue qu'en début d'année. Je rappellerai que la Convention citoyenne avait demandé un moratoire sur la mise en place de la 5G. Le Président de la République a déclaré qu'il faisait siennes les demandes de la Convention citoyenne. Nous aimerions un éclairage sur le calendrier du gouvernement.

**M. Mathieu Weill, chef du service de l'économie numérique à la Direction générale des entreprises.** – Effectivement selon la secrétaire d'État auprès de Bruno Le Maire, Agnès Pannier-Runacher, le plan du gouvernement envisage la tenue des enchères à la fin du mois de septembre 2020, en accord avec le calendrier fixé par l'Arcep.

On reste dans une approche d'examen prudent, comme l'a souligné Olivier Merkel. D'ailleurs, nous avons toujours été conscients des enjeux d'exposition du public aux champs électromagnétiques, bien avant la 5G.

Effectivement, la saisine de l'Anses date de juillet 2018. L'approche du gouvernement sur ce sujet reste méthodique. Les agences indépendantes chargées de conduire les études (ANFR, Anses) soulèvent des préoccupations de santé, d'environnement et de surveillance. Ce sont des enjeux qu'il faut traiter.

La raison du déploiement de la 5G est un élément du dialogue. La 5G est un enjeu de compétitivité pour l'industrie et un enjeu sur la capacité des réseaux. En effet, si le déploiement de la 5G est trop tardif, nous risquons la congestion des réseaux mobiles, phénomène que nous avons pu observer durant la crise sanitaire avec l'augmentation du trafic. La congestion des réseaux est un risque qui menace les zones urbaines. Les zones rurales rencontrent plutôt des problèmes d'accès.

Le déploiement de la 5G doit s'accompagner d'une transparence totale sur les résultats des enquêtes de l'Anses sur l'exposition du public. En France, nous avons la chance d'avoir un dispositif dans lequel chacun peut demander une information sur son niveau d'exposition aux champs dans un commerce, dans son habitation, et ce, de manière gratuite. Ce dispositif n'existe pas partout en Europe. L'ANFR effectue ce type de mesures régulièrement. Il est important de pouvoir donner cette transparence à nos concitoyens.

Par ailleurs, il faut pouvoir se donner les moyens d'être compétitif dans le climat économique actuel. Ce sont les paramètres pris en compte pour poursuivre la préparation de la 5G sur le territoire national, selon l'orientation du gouvernement.

**M. Hervé Maurey, président.** – M. Guérin, pourriez-vous faire le point sur le regard que vous portez sur les travaux de l'Anses et aussi sur la manière dont vous coopérez avec l'Anses par rapport à la transmission d'informations ? Nous posons cette question car nous avons eu les échos qu'à une époque, ce n'était pas toujours aussi fluide et simple que nous aurions pu le souhaiter.

**M. Nicolas Guérin, président de la Fédération Française des Télécoms.** – Les opérateurs sont conscients de l'importance du sujet et de la nécessité d'en débattre. Notre position est claire sur le sujet de la santé et elle se retranche derrière la technologie. Nous constatons que la 5G utilise une bande de fréquences comprise entre 3,5 et 3,8 GHz, donc très proches des bandes de fréquence 2G, 3G et 4G. Nous observons également, au travers d'expérimentations que nous menons depuis des mois, que leurs comportements d'absorption au corps humain sont tout à fait comparables.

Plus de 14 autorités dans le monde se sont prononcées sur l'impact sur la santé. Dans des pays comme l'Allemagne, l'Autriche, la Finlande, la Norvège, le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas, toutes ces autorités ont la même conclusion : il n'y a pas de raison de remettre en cause les analyses qui ont été réalisées, notamment dans le cadre de la 4G. De plus, ces résultats peuvent être transposés à la 5G. Rien ne justifie que nous remettions en question les seuils d'exposition, ni dans la nature des bandes de fréquence ni dans la façon de les exploiter. Selon moi, le cœur de la solution se situe sur le sujet des seuils d'exposition. Ces seuils démontrent depuis des années qu'ils sont suffisants et efficaces pour protéger la santé. Nous allons les respecter.

Pour ce qui concerne les relations avec l'Anses ou l'ANFR, nous travaillons à livre ouvert avec elles. Nous avons tous intégré dans nos appels d'offres avec les constructeurs des considérations sur la santé et le respect de l'environnement. Il existe des avantages concurrentiels derrière le choix d'un équipementier. Ces choix ont depuis été opérés pour la plupart des opérateurs. Aujourd'hui, nous sommes prêts à partager les résultats des expérimentations que nous avons menées.

Nous tenons à rassurer sur le fait que, dans le respect des seuils d'exposition, il n'y a pas de risques liés à la 5G, comme il n'y en avait pas liés à la 4G, la 3G et la 2G. Nous sommes dans la continuité de l'exploitation des services précédents.

**M. Hervé Maurey, président.** – M. Soriano, dites-nous pourquoi vous avez été aussi volontariste sur le fait qu'on ne prolonge pas le délai prévu pour lancer les enchères ? En quoi décaler le lancement des enchères au début de l'année prochaine serait-il préjudiciable, l'argument de ceux qui souhaitent le prolongement étant de dire que de toute manière, ce n'est qu'en 2023 que se développeront des usages innovants ? Est-ce que si on décale les enchères, les usages innovants seraient à leur tour décalés ? Quelles sont vos explications sur ce point ? Nous avons également beaucoup entendu de théories complotistes dans les derniers mois, associant 5G et Covid. Est-ce que, sur ce point, vous avez une idée de la manière dont nous pourrions lutter contre la prolifération de ces fausses nouvelles qui prennent de plus en plus d'ampleur ?

**M. Sébastien Soriano, président de l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.** – L’Arcep n’est pas volontariste concernant le lancement de la 5G. Nous avons effectivement voulu faire notre mue par rapport à cette technologie. Je reconnais que ces dernières années, nous avons été partie prenante d’un « techno-enthousiasme ». Depuis le début de l’année, compte tenu des appréhensions dans la population, nous avons souhaité adopter une posture de neutralité.

Pourquoi ce calendrier ? Parce que la 5G est un projet industriel, porté par des opérateurs qui déploient des infrastructures et qui, ensuite, les commercialisent. Notre rôle en tant que régulateur de ce marché est de permettre que les opérateurs puissent porter des projets industriels dans une logique de développement économique et d’apporter à nos concitoyens les technologies que les opérateurs privés trouvent pertinentes. C’est la dynamique dans laquelle se situe l’Arcep par rapport à la 5G.

Dans le cadre d’un plan national défini en juillet 2018 avec le Gouvernement, nous avons défini un calendrier pour lancer les enchères au mois d’avril. Cela n’a pas pu être possible pour des raisons techniques. Ce décalage nous amène à organiser les enchères entre le 20 et le 30 septembre.

Toutefois, lorsque j’ai été auditionné au mois de janvier 2015, devant vous, et à l’Assemblée Nationale pour ma nomination, j’ai toujours dit que l’Arcep serait à l’écoute des priorités de la Nation. Nous sommes une autorité indépendante, nous prenons nos décisions en indépendance, mais c’est le pouvoir politique qui, de manière ultime, peut traduire les priorités nationales. J’ai donc souhaité, pour ce recalage du calendrier de la 5G, être à l’écoute du gouvernement. Si le gouvernement nous avait dit, pour des raisons de priorités nationales, qu’il fallait changer le calendrier de la 5G, nous l’aurions fait. Si le Gouvernement change d’avis, nous le ferons. Nous définissons un calendrier par rapport à des opportunités industrielles des opérateurs qui nous paraissent pertinentes. Si, pour des raisons politiques, il y a des orientations différentes qui sont prises, nous nous y plierons. Depuis le début, j’ai à cœur d’être à l’écoute de ces priorités.

Concernant les usages, un sujet récurrent revient souvent : il s’agit de l’utilité de la 5G. Pour rappel, lorsque la 4G est arrivée, nous avons entendu les mêmes discours. Il en était de même pour la 3G. En général, nous ne savons pas à quoi vont servir les technologies au moment où elles se déploient. Il en était de même à l’arrivée de l’ADSL. Nous nous rappellerons également que l’usage du téléphone était au départ le théâtrophone. En effet, le téléphone avait été imaginé pour écouter des pièces de théâtre à distance. C’est le seul usage qui avait été imaginé.

Quand on parle de technologies de communication, ce sont les usages de la société qui s’approprient ces technologies. La technologie ne fait qu’apporter des opportunités. En l’occurrence, la 5G amène des opportunités nouvelles, car elle va permettre d’augmenter les capacités, d’améliorer la rapidité des échanges, de réduire la latence, de démultiplier les échanges par rapport à des communications, non seulement entre des personnes et des ordinateurs, mais aussi demain avec des capteurs et des censeurs, avec l’Internet des objets.

À quoi la 5G servira-t-elle ? Mesdames et Messieurs, je n’en sais rien, car c’est la société qui va décider de son utilité. Quelle que soit la révolution technologique, nous sommes toujours confrontés au fait qu’à l’instant T, nous ne sommes pas forcément

convaincus du besoin des nouvelles technologies. Toutefois, lorsque la technologie est installée, la société se l'approprie.

Concernant la théorie du complot, je crois que nous sommes arrivés à un moment où la technologie occupe une place très importante dans nos vies et où la question de l'appropriation de ces technologies devient un enjeu important. Sur la 5G, ce dont nous avons manqué, c'est de pouvoir l'expliquer et la partager. Les pouvoirs publics ne doivent pas toujours être dans une logique de pédagogie. Il y a un enjeu d'appropriation et de partage. Il faudrait que les citoyens puissent s'approprier ces technologies pour qu'ils comprennent qu'il ne s'agit pas d'un plan d'un État ou d'un grand opérateur privé, mais juste d'apporter une technologie qui sera utile.

**M. Hervé Maurey, président.** – Sur le lien entre technologie et usage, vous auriez pu remonter jusqu'à l'électricité... Personne n'imaginait combien l'électricité révolutionnerait nos vies. Nous imaginions tout au plus qu'elle remplacerait la bougie, mais pas davantage. Nous allons prendre une série de questions sur les impacts sanitaires, puis nous aborderons la partie environnementale.

**M. Patrick Chaize.** – Je voudrais rebondir sur les propos de Sébastien Soriano. Je n'ai pas tout à fait compris sa réponse sur la possibilité du report des enchères. La question était précise : est-ce que le report changera quelque chose ou pas sur la 5G ? J'ai une deuxième question, qui s'adresse plutôt à M. Guérin et à l'Anses. Concernant les autres pays du monde ayant déployé la 5G, l'ont-ils fait avec les mêmes fréquences (3,5 GHz et 26 GHz) et la même rupture technologique ?

**M. Sébastien Soriano.** – Qu'est-ce que cela change de reporter la 5G ? Cela décale dans le temps l'arrivée de la 5G. Derrière ce sujet se cache un premier enjeu qui est l'aménagement du territoire. Plus tardivement nous lancerons la 5G et plus tardivement nous achèverons la couverture nationale de 5G et 4G+. Vous savez que nous avons été en retard sur la 4G et qu'il a fallu un coup de collier extrêmement important du secteur. Nous étions en 2016, le 27<sup>ème</sup> pays sur 28, en couverture 4G. Grâce à tous les efforts réalisés par les opérateurs, en 2019, nous sommes 13<sup>èmes</sup>. Grâce à ce *New Deal* mobile conclu à l'initiative du gouvernement, et en particulier de Julien Denormandie, avec les opérateurs et l'Arcep, j'ai bon espoir que d'ici deux ans, nous soyons dans le peloton de tête en Europe sur la couverture 4G. En définitive, plus tard nous lançons la 5G, plus nous serons en retard sur ce chantier national d'aménagement du pays sur la 5G.

Le deuxième enjeu est économique. Nous attendons de la 5G une appropriation par les industriels. Pour être honnête, nous n'assistons pas à une ruée des industriels français vers la 5G. Néanmoins, c'est un enjeu de compétitivité. L'Allemagne et son tissu industriel sont très engagés sur la 5G. Par exemple, si vous jouez sur la compétitivité des infrastructures portuaires, le port de Hambourg est très avancé dans l'Internet des objets en 4G et demain en 5G. Lorsque les grands acteurs de la logistique se demanderont s'ils vont plutôt s'installer près de Hambourg, de Dunkerque ou du Havre, il est évident que la question de la 5G entrera en ligne de compte. Il y a un enjeu de compétitivité.

**M. Nicolas Guérin.** – Pour répondre à la question, nous parlons bien de la même chose, de la fréquence 3,5 GHz. Il est question de l'appel d'offres qui aura lieu entre le 20 et 30 septembre. La fréquence 26 GHz est à part.

Concernant les pays dont j'ai parlé tout à l'heure, notamment l'Allemagne, c'est cette bande de fréquence 3,5 GHz qui est étudiée. Quand l'OMS se prononce, elle intègre bien la bande de fréquences 3,5 GHz. Quand la Commission européenne se prononce avec cinq avis successifs sur les impacts santé de la 5G, elle parle également des fréquences 3,5 GHz. Par conséquent, cette bande de fréquences est le cœur du sujet. Plus de 12 autorités dans le monde, qui sont des agences de santé gouvernementales, ont pris des positions explicites pour dire que, sur les bandes de fréquence 3,5 GHz, il n'existe pas de problèmes d'impact de santé, à condition de respecter les seuils d'émission. Ce sont les seuils d'émission qui doivent être absolument respectés et c'est la réglementation qui existe aujourd'hui, qui est applicable en France.

**M. Olivier Merckel.** – Comme l'a dit M. Soriano, il y a un certain retard en France pour le déploiement de la 5G, par rapport à d'autres pays. Nous pourrions nous attendre à récupérer des informations qui proviennent de ces pays qui auraient développé cette technologie plus tôt. Toutefois, en réalité, les déploiements ne s'opèrent pas tout à fait de la même manière qu'en France, car les bandes de fréquence ne sont pas forcément les mêmes. Les États-Unis ont plutôt développé en 26 GHz et pas vraiment la bande 3,5 GHz. Finalement, nous avons des difficultés à récupérer des informations sur les expositions, notamment à l'étranger. Je tiens à ajouter que certains pays qui ont commencé à déployer la 5G se posent moins de questions. Dès lors, il existe moins d'études sur l'exposition.

Néanmoins, nous pouvons utiliser des positions d'agences, citées par M. Guérin. Cependant, elles s'appuient sur des hypothèses que tout est transposable directement à la bande 3,5 GHz, ce qui est une hypothèse tout à fait raisonnable, mais que nous examinerons.

Qu'entendez-vous par rupture technologique ?

**M. Patrick Chaize.** – Ce que j'entends par rupture technologique, c'est qu'il s'agit d'une « technologie parapluie ». La 5G est, quant à elle, plutôt une technologie de faisceaux. Est-ce que, là aussi, nous pourrions bénéficier de retours d'expérience d'autres pays ?

**M. Olivier Merckel.** – Encore assez peu. Cela fait partie des données dont nous avons besoin. Nous sommes en anticipation. Nous construisons des scénarios avec l'aide des opérateurs, pour imaginer qu'à telle échéance, nous aurons tant de personnes connectées dans un environnement et que, par conséquent, un niveau d'exposition, en découlera.

**M. Nicolas Guérin.** – La modulation du signal telle qu'elle va être faite dans la 5G est déjà utilisée par un grand nombre de technologies aujourd'hui en France. C'est le cas du Wifi des *box*. Il s'agit du même type de modulation et du même type d'usage.

**M. Guillaume Gontard.** – Je suis gêné par la différence de discours entre, d'un côté, celui des opérateurs et, de l'autre, celui de l'Anses.

Reprenons les trois termes « connaître, évaluer et protéger ». S'agissant de « connaître », on nous dit que nous ne savons pas encore, puisque les études sont en cours. Concernant « évaluer », les évaluations se feront au cours des installations et nous n'avons pas encore de retour. Par conséquent, sur le volet « protéger », nous manquons d'éléments. Quand les opérateurs disent qu'il n'y a rien de nouveau et que la 5G ne présente aucun risque, je ne suis pas sûr que ce discours rassure. Nous avons besoin de transparence et il faut accorder vos discours. C'est un peu comme si pour la mise en place du TGV, nous avions

conduit les premiers essais en lançant un train à 400 km/h sur des rails, rempli de passagers avec des capteurs et que nous avons attendu de voir ce qui se passait. J'ai la même impression. Selon moi, l'urgence n'est pas forcément là. Bouygues s'est présenté récemment pour dire qu'il n'y avait pas une urgence totale. Par conséquent, j'émetts quelques doutes sur cet empressement.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Le débat sur la 5G est un débat complexe. Il génère des tensions entre les promesses économiques d'une part, qui vont être un facteur important de développement, et les craintes fondées ou non, d'autre part. Par conséquent, nous observons un besoin de rassurer l'opinion. Dans un monde de plus en plus complexe, quelle est la bonne méthode pour rassurer ? Nous avons cru que la Convention citoyenne pour le climat offrirait des perspectives. Finalement, elle propose un moratoire, qui ne semble pas suivi. Comment pensez-vous qu'une confiance dans les progrès technologiques puisse s'installer ?

**Mme Marta de Cidrac.** – Je voudrais aller dans le même sens que M. Gontard et M. Houllégatte. En effet, nous savons que même Mme Élisabeth Borne a écrit au Premier ministre pour obtenir davantage de réponses rassurantes quant à ce déploiement de la 5G. Ces discours contradictoires ne sont pas rassurants. Nous nous posons également la question de l'utilité de la 5G. L'objet de cette table ronde est de savoir si le risque sanitaire est avéré. C'est à cette question que les citoyens souhaitent avoir des réponses. Par conséquent, j'aimerais avoir un peu plus de précisions sur cet aspect purement sanitaire et que vous puissiez accorder mieux vos violons.

**Mme Angèle Prévaille.** – Je vais aller dans le même sens que mes collègues. J'ai un questionnement par rapport aux bandes utilisées. Ai-je bien compris qu'aux États-Unis, la bande utilisée est différente et qu'en Europe, nous utilisons une bande autour de 3,5 GHz ?

Avons-nous, par ailleurs mesuré le fait que si les objets connectés se multiplient, la puissance sera plus forte ? En effet, plus d'énergie circulera et, *de facto*, les impacts sur la santé seront plus forts. Mon raisonnement est-il logique ?

**M. Guillaume Chevrollier.** – La Fédération Française des Télécoms nous informe qu'il n'y a rien de nouveau sur la question des seuils d'exposition. Toutefois, nous ne pouvons pas ignorer que le déploiement de la 5G générera une multiplicité d'usages nouveaux, avec plus d'interactions et plus d'Internet des objets. Il serait bon que vous puissiez développer ce point-là en particulier.

**M. Benoît Huré.** – Nous avons fait allusion aux appréhensions qui ont existé lors de l'arrivée du téléphone, de la 2G, de la 3G... J'ai un peu d'inquiétude sur ces sociétés qui ne souhaitent plus prendre de risques. Pour rappel, les risques sont inhérents à la vie. Toutes les progressions de l'Humanité depuis des siècles se sont toujours faites au prix d'une prise de risque. Nous avons aujourd'hui un encadrement scientifique qui permet de limiter ces risques, encadrement dont nous ne disposons pas par le passé. Au-delà du devoir de précaution, nous avons un devoir d'innovation.

**M. Stéphen Kerckhove, président de l'association « Agir pour l'environnement ».** – L'Anses déclare que nous avons peu ou pas évalué la bande de fréquence de 3,5 et 3,8 GHz.

L'ANFR nous communique une donnée factuelle, avec des évaluations réalisées sur les sites expérimentaux. Dans l'hypothèse de l'ajout d'antennes 5G, le niveau d'exposition moyen augmente d'environ 30 % et génère environ 50 % de zones supérieures à 6 volts / mètre. Aujourd'hui, nous avons avec l'arrivée de la 5G, une augmentation des points atypiques. Évidemment, nous ne dépasserons jamais le seuil de plus de 60 volts / mètre. Toutefois, savez-vous dans quel contexte ce seuil a été créé en 2002 ? Je dirais juste que Jean-Noël Tronc était conseiller du Premier ministre et qu'il est devenu, quelques mois plus tard, le directeur d'Orange France.

Les 60 volts n'ont jamais été dépassés tout simplement parce que ce seuil évite les effets thermiques et les risques de brûlures. Si la loi pour la sobriété électromagnétique a fixé un seuil de point atypique à 6 volts, c'est notamment pour définir un seuil d'alerte. Nous constatons aujourd'hui que les opérateurs font tout pour développer et augmenter ce niveau de seuil atypique, pour le passer de 6 à 9, 10 ou 15 volts. Nous savons très bien qu'avec l'arrivée de la 5G, l'exposition sera croissante.

Puisque nous traitons la partie scientifique et sanitaire, il faut se questionner sur les effets psychosociaux du numérique. Certains enfants, de 13 à 18 ans, passent 6 heures 40 par jour devant un écran : cela représente 40 % de leur temps éveillé. Cette forte exposition entraîne des risques en termes d'hyperactivité ou d'obésité. Tous ces effets sont une sorte d'angle mort du numérique et de la 5G en particulier. Quand vous regardez l'augmentation de la myopie, la réduction du temps de sommeil des enfants, 1 heure 30 de moins en un demi-siècle, je trouve tout cela inquiétant.

Le 25 juin, l'AFP annonce qu'il n'y a aucune raison de repousser la 5G pour des raisons environnementales. Le 26 juin, nous rencontrons la ministre qui nous informe que les fréquences seront attribuées entre le 20 et le 26. C'est l'Arcep qui dit que la date ne sera pas modifiée. Or, que ce soit pour la concertation ou les évaluations, il faut du temps.

**M. Sébastien Soriano.** – Il ne faut pas confondre l'enjeu sanitaire et l'enjeu environnemental. L'enjeu environnemental, c'est la deuxième table ronde. Nous sommes en train de parler de l'enjeu sanitaire. Je ne me suis jamais prononcé sur autre chose. Je n'ai pas autorité pour le faire.

**M. Nicolas Guérin.** – Je souhaite apporter une précision. Jean-Noël Tronc n'est pas à l'origine du seuil, qui n'est pas un seuil d'alerte, mais de sécurité sanitaire. Ce dernier a été fixé par l'OMS et pas par Jean-Noël Tronc.

S'agissant de l'urgence, il y a plusieurs façons de répondre à cette question. Nous sous-estimons l'usage de l'Internet mobile en France. Nous pensons à tort que c'est l'Internet fixe, *via* les ordinateurs, qui est le plus utilisé. Nous avons 68,4 millions d'abonnements mobiles en France. Les débits sur ces abonnements mobiles ne cessent de croître. La consommation moyenne d'un abonné 4G a triplé depuis 2016. L'année dernière, le débit mobile moyen a augmenté de 50 %. 51 % des Français utilisent le *smartphone* pour se connecter à Internet, *versus* 31 % *via* un PC. Nous constatons cette attente sur un internet mobile avec de plus en plus de débit. 77 % des Français ont un *smartphone*, un terminal qui permet de se connecter à Internet. Cette attente est présente et il faut y répondre.

En 2022, les réseaux 4G que nous possédons seront saturés. Nous aurons besoin de fréquences supplémentaires pour faire face à cette augmentation des besoins. Nous devons faire une distinction très claire entre la question de la santé des réseaux et la santé de l'usage.

Vous parlez de surexposition des enfants à des écrans. Les opérateurs ne sont pas responsables de cela, ce ne sont pas eux les fournisseurs de contenu et de services. Les opérateurs fournissent une connectivité, un abonnement qui permet d'accéder à ces services. Tous les opérateurs sont d'accord pour travailler sur la sobriété numérique et éviter un sur-usage des services. Nous sommes prêts à y travailler.

Pour la question de l'urgence, un second volet a été abordé. C'est la compétitivité de la France. Aujourd'hui, en Chine, des villes comme Pékin ou Shenzhen se déploient massivement en termes de mobile 5G. On considère que les opérateurs chinois auront 110 millions d'abonnés dès l'année prochaine. Ils ont fait de la 5G une priorité nationale, un axe de conquête économique majeur. Il est question ici de robotique, d'intelligence artificielle, de *smart cities*, d'énergie intelligente. Concernant tous ces sujets-là, tant que nous ne serons pas en capacité de les déployer, de les tester, nous ne pourrons pas faire de proposition, ni développer une industrie en Europe et en France. Nous aurons juste le choix dans quelques années d'acheter des services à nos camarades chinois ou américains, puisque de l'autre côté aussi, ils travaillent très intensément sur ce sujet-là. Nous rappelons qu'il faut 12 à 18 mois pour implanter un réseau, pour développer des pylônes. Par conséquent, si les fréquences ne sont pas attribuées assez rapidement, nous accuserons du retard à l'égard de nos concitoyens qui attendent toujours plus de débit, et à l'égard des industriels avec qui nous travaillons déjà pour leur permettre de développer des solutions françaises de robotique, d'intelligence artificielle... Sur l'urgence, il y a un désaccord entre les opérateurs, mais il n'y a pas de désaccord sur le fond. Nous avons besoin de la 5G et il faut commencer à s'y préparer maintenant, sinon nous allons manquer le train et nous serons incapables de rattraper ce retard.

La deuxième question portait sur l'Internet des objets et les conditions d'exposition. La 4G diffuse par zones. Tout le monde est exposé, c'est la notion de parapluie. La 5G va se connecter et va cibler un client qui utilise un service 5G. Si vous utilisez un service 5G, l'antenne va suivre l'objet connecté pour le raccorder. Si vous n'utilisez pas d'objet connecté ou de service 5G, vous n'êtes pas exposé aux ondes 5G.

Concernant la multiplication des objets connectés, la réalité est que chaque objet connecté ne va pas augmenter le niveau d'exposition. Nous respecterons ces seuils de sécurité sanitaire pour chaque émission. Il n'y aura pas de surexposition. Chaque émission respecte les normes de santé. Et le cumul fait que nous respectons les normes de santé

**M. Olivier Merckel.** – J'ai bien entendu les demandes de réponses claires sur la question des risques sanitaires. Nous comprenons bien l'importance et le souhait des pouvoirs publics qui veulent donner la réponse la plus facile à interpréter possible quant au déploiement.

Je suis obligé de vous décevoir, car vous savez très bien que l'on ne peut pas démontrer qu'il n'y a pas de risques liés à l'exposition des antennes relais de téléphonie mobile. Par ailleurs, nous avons toujours signalé que le téléphone mobile, de par sa proximité de cette source de radiofréquence avec le corps humain, était la source la plus préoccupante, à partir du moment où nous nous questionnons sur les dangers de l'exposition. La différence de niveau d'exposition entre un téléphone mobile et les antennes relais est très grande, de l'ordre de 100 ou 1 000 fois plus élevé pour le téléphone mobile.

Par ailleurs, dans un contexte d'incertitudes, nous ne pourrons pas donner de réponse claire, en affirmant qu'il n'y a pas de risque. Le risque est avéré, à moins d'un

bouleversement scientifique dans les prochains mois. Nous sommes forcément dans une situation inconfortable pour les pouvoirs publics puisque la science ne peut pas donner une réponse claire sur ces domaines précis. Nous essayons donc de caractériser au mieux les données disponibles et les incertitudes qui sont associées pour pouvoir travailler sur ces points.

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous allons passer à la deuxième partie de la table ronde. Je vais laisser Patrick Chaize enchaîner sur la partie environnementale de la table ronde.

**M. Patrick Chaize.** – En tant que président de la mission d'information sur l'empreinte environnementale du numérique, qui a rendu son rapport intermédiaire la semaine passée, il me revient d'introduire ce deuxième temps de notre table ronde consacré à l'impact environnemental de la 5G.

Comme l'a rappelé le président Maurey dans son introduction, nous avons appris vendredi dernier que le Gouvernement allait lancer une mission visant à évaluer l'impact environnemental de la 5G. Cette mission devra rendre son rapport début septembre, pour permettre le lancement des enchères fin septembre. Nous ne manquerons pas d'interroger M. Weill sur la composition de la mission lancée par le Gouvernement, son périmètre d'étude et sur son calendrier, qui semble restreint, alors même que ces travaux auraient pu être lancés il y a plusieurs mois déjà... Je rappelle en effet que cette évaluation environnementale est réclamée depuis des mois par de nombreux acteurs, des parlementaires, et notamment par notre mission d'information sur l'empreinte environnementale du numérique. Je rappelle aussi que le Président du Sénat a saisi en mars dernier le Haut Conseil pour le climat pour que cette évaluation soit enfin menée ! Nous ne pouvons donc pas dire que le Gouvernement ait découvert le sujet ces dernières semaines, notamment à l'occasion de ces dernières élections municipales.

Faute de pouvoir échanger aujourd'hui sur le fondement d'une étude d'impact complète et précise, nous allons pouvoir aujourd'hui confronter les arguments de l'ensemble des parties.

D'un côté, les opérateurs mettent en avant les gains d'efficacité énergétiques permis par la 5G. La Fédération Française des Télécoms nous expliquera pourquoi.

D'autres spécialistes du sujet, comme M. Ferreboeuf, affirment que la consommation d'énergie des opérateurs mobiles pourrait s'accroître et être multipliée par 2,5 à 3 dans les 5 ans à venir, la hausse des usages risquant de surpasser les gains d'efficacité énergétique permis par la 5G.

M. Ferreboeuf, comment êtes-vous arrivé à ce résultat d'une multiplication par 2,5 à 3 des consommations des opérateurs mobiles ? Ce résultat serait dû à ce que vous appelez l'effet rebond. Pouvez-vous nous rappeler ce qu'est l'effet rebond ? Par ailleurs, pensez-vous qu'il faut se focaliser à ce point sur les consommations d'électricité des opérateurs, alors même que la faible carbonation de l'électricité française atténuera de fait l'empreinte carbone des réseaux ? Le véritable impact de la 5G ne pourrait-il pas se produire hors du réseau, avec les émissions associées au renouvellement des *smartphones*, au développement de l'Internet des objets et des *data centers* ?

Je laisserai tout d'abord M. Ferreboeuf répondre à ces quelques questions. Puis je laisserai les rapporteurs de la mission d'information, Guillaume Chevrollier et Jean-Michel Houllégatte, interpellier les autres intervenants pour leur permettre d'exprimer leur point de vue.

**M. Hugues Ferreboeuf, directeur du projet « Numérique et environnement » dans le groupe de réflexion *Shift Project*.** – Tout d'abord, les chiffres que nous avons annoncés en janvier étaient des chiffres préliminaires. Je pense que, dans le cadre de l'étude associée à votre rapport, vous avez des chiffres plus précis, dérivant d'une analyse plus fouillée. Ceci dit, l'ordre de grandeur de 2 à 2,5 fois la consommation actuelle est le bon.

Concernant le fait d'avoir en 5G, le même degré de couverture géographique qu'en 4G, j'ai dénoté dans les discours publics une certaine ambiguïté sur ce point que nous devons lever. Pourquoi parvenons-nous à ce facteur multiplicatif ? Tout d'abord parce que, contrairement à ce que le langage courant pourrait laisser prédire, quand nous parlons d'introduire la 5G, nous n'en substituons pas immédiatement la 5G à des réseaux existants. Nous ajoutons un réseau à des réseaux existants : la 2G, la 3G et la 4G. Par conséquent, nous ne supprimons pas la consommation qui vient des réseaux existants. Nous pouvons penser que la 2G devrait disparaître un jour.

Si, en 2025, nous n'avons pas démantelé le réseau 2G, nous aurons alors probablement augmenté la consommation de l'ordre de 40 à 50 % par rapport à aujourd'hui. Si nous poursuivons ce déploiement et que nous démantelons bien la 2G en 2025 et que nous pensons qu'en 2030, nous aurons atteint une couverture du territoire équivalente en 5G à celle de la 4G, alors effectivement nous aurons un doublement de la consommation d'énergie par rapport à 2019. Et n'oublions pas que 2030, c'est sans doute la date d'apparition de la 6G, car nous en entendons de plus en plus parler, notamment en Chine.

Il faut bien garder à l'esprit que, dans cette évolution technologique, il n'y a pas de substitution rapide d'une technologie par une autre. Concernant la consommation d'électricité, nous avons consulté les scénarios élaborés par le ministère de la transition écologique ou par RTE et regardé les projections de consommations d'électricité à 2030, voire 2040. Nous nous apercevons que systématiquement, une hypothèse de réduction forte de la consommation d'électricité venant du numérique a été prise par ces scénarios. En soi, vous avez raison, cette augmentation n'a pas forcément un impact majeur en termes environnementaux. En revanche, il peut représenter un risque sachant que les scénarios de planification de la production d'énergie se font à une échéance d'au moins 10 ans. Par conséquent, toute hypothèse exagérément optimiste qui s'appliquerait au numérique fait courir un risque de non-couverture des besoins énergétiques par la production nationale et donc d'appel de la production d'électricité extraterritoriale, qui sera sans doute moins décarbonée que la production française.

Ne devons-nous pas nous pencher sur le problème du renouvellement des *smartphones* ? Les fabricants de *smartphones* se réjouissent de l'introduction de la 5G puisqu'elle va doper les ventes de *smartphones* qui, dans nos pays développés, ont tendance à stagner depuis quelques années. Nous observerons donc une accélération de l'obsolescence ressentie des terminaux 4G. Aujourd'hui, la majeure partie de l'empreinte carbone du numérique vient des émissions engendrées lors de la production des équipements. Pour rappel, l'immense majorité des équipements ne sont pas produits en France, mais bien dans des zones où l'énergie est peu décarbonée.

**M. Mathieu Weill.** – La mission qui a été annoncée conjointement par Élisabeth Borne, Olivier Véran et Agnès Pannier-Runacher, et qui doit rendre ses conclusions en septembre, est une mission confiée à des corps de contrôle, l’Inspection générale des affaires sociales, le Conseil général de l’environnement et du développement durable et le Conseil général de l’économie. Ils ont pour mission de rendre un rapport pour septembre, non pas sur l’évolution des normes d’exposition du public au champ électromagnétique, mais sur les bonnes pratiques internationales d’accompagnement au déploiement de la 5G. C’est plutôt notre préoccupation de la première partie de la table ronde.

À côté de cela, le gouvernement travaille effectivement sur le sujet de l’impact environnemental du numérique et va certainement s’inspirer des excellentes recommandations du rapport du Sénat. Le Conseil national du numérique avait été saisi en début d’année sur ce sujet. Il va remettre son rapport dans les jours qui viennent. Nous préparons également des travaux approfondis, entre le ministère de l’économie et le ministère de la transition écologique, pour préparer une feuille de route. Cependant, ils attendaient les conclusions de la Convention citoyenne. Une saisine de l’Arcep et de l’Ademe est également en préparation sur l’impact des réseaux.

L’enjeu n’est pas tellement l’impact environnemental spécifique de la 5G, mais celui de la trajectoire de l’impact du numérique sur l’environnement. Nos réseaux ne donnent pas de signe d’emballement de consommation énergétique.

Nous avons des questions cruciales sur lesquelles Hugues Ferreboeuf a très bien posé la problématique : la lutte contre l’obsolescence des terminaux, l’enjeu du reconditionnement, l’enjeu de l’éducation aux usages. Ce sont des questions politiques sensibles qui dépassent largement les opérateurs.

**M. Guillaume Chevrollier.** – Je voulais interroger de nouveau M. Guérin, de la FFT, pour savoir s’il partageait la position de Bouygues Télécom qui affirmait devant la commission que les consommations électriques des opérateurs augmenteront nécessairement avec la 5G, malgré les gains d’efficacité énergétique permis par cette nouvelle technologie.

Je souhaitais aborder la question des opérateurs et du renouvellement des terminaux. Ces terminaux produits à l’étranger représentent 80 % de l’impact environnemental. Comment se mobilisent les opérateurs sur cette question précise ?

**M. Nicolas Guérin.** – Pour répondre à la question de la consommation, je ne vais pas commenter le désaccord avec Martin Bouygues. C’est un marché concurrentiel. Je suis président de la FFT. Chaque opérateur a sa propre position.

Malgré l’augmentation du volume de données constante depuis des années, chaque nouvelle génération du réseau mobile a permis de réduire d’un facteur 10 la consommation d’énergie nécessaire. Quand nous sommes passés de la 2G à la 3G, puis de la 3G à la 4G, nous avons réduit la consommation avec différents moyens et différents efforts. Pour la 5G, nous considérons, au vu des échanges avec les industriels et des appels d’offres lancés, qu’elle sera 10 fois plus efficace énergétiquement que la 4G. Mais, comme la consommation des ménages va augmenter, évidemment, il y aura une augmentation de la consommation d’énergie.

Cette règle vaut pour le fixe également. La fibre consomme beaucoup moins d’énergie que l’ADSL. À chaque fois, nous essayons lors de l’implantation d’une nouvelle

technologie d'intégrer de mieux en mieux ces sujets et de limiter nos consommations. Il faut garder en tête ce que représente l'empreinte environnementale du numérique. 44 % de l'empreinte du numérique est due à la fabrication des terminaux et aux réseaux. Pour 56 %, elle est due aux usages. Nous revenons donc sur le sujet de la sobriété numérique.

Pour rappel, 60 % du trafic Internet en France est consacré au *streaming*. Il est nécessaire de travailler sur ce sujet. Il faut éduquer nos usagers, et travailler avec les gros fournisseurs de contenu pour qu'ils compressent un peu plus leur volume, pour qu'ils injectent moins de qualité exceptionnelle de services. Nous obtiendrons ainsi un impact sur l'empreinte environnementale.

Sur la partie réseaux et terminaux, je vous rappelle que les opérateurs ne vendent pas beaucoup de terminaux. Ils sont achetés directement *via* les *Apple Store*, les *Samsung Store* et Amazon. Nous essayons de travailler sur des terminaux éco-responsables. Orange a lancé un modèle l'année dernière. Les coûts ont été très élevés et il n'a pas rencontré le succès escompté.

Nous travaillons également sur le recyclage des terminaux. C'est là que nous pouvons agir avec nos boutiques et nos agences. Nous avons mis en place une politique de subvention des terminaux il y a quelques années, pouvant être considérée comme incitante au renouvellement du téléphone. Ces politiques n'existent quasiment plus. Nous nous focalisons maintenant sur la partie réseaux. De nombreux opérateurs ont pris des engagements de réduction drastique de leur empreinte carbone. Pour Orange, cela fait partie du plan stratégique de réduire l'empreinte carbone avec des engagements très clairs. Et cela est visible dans tous les contrats que nous concluons avec nos fournisseurs. Cela devient une de nos exigences majeures et un critère pour le choix de nos équipementiers. Nous sommes conscients que nous sommes responsables sur ce sujet et nous allons agir dessus, pour réduire et éviter cette explosion des consommations.

Nous parlons beaucoup des effets négatifs du numérique. J'aimerais que nous abordions également les impacts positifs du numérique, surtout en cette période de sortie de Covid. Nous venons d'avoir une période où nous avons beaucoup télétravaillé grâce au numérique. Nous avons également observé une réduction de l'usage de l'automobile. Tout cela a été possible grâce au numérique. Nous avons mis à disposition de nos clients, des entreprises, de nos consommateurs, les données qu'ils attendaient pour télétravailler efficacement.

Je souhaite maintenant citer un autre exemple positif du numérique. Avec la 5G, nous pouvons envisager qu'à l'avenir, nous n'éclairerons pas toute la nuit toutes les vitrines de toutes les boutiques parisiennes. Elles pourraient ne s'éclairer qu'à l'approche d'un passant muni d'un terminal. Nous pourrions aussi arrêter d'éclairer les rues de 19 heures à 8 heures du matin, avec des terminaux capables d'activer l'éclairage public de façon plus intelligente. Il en va de même avec l'éclairage des routes et un système qui pourrait être mis en place avec les voitures connectées. C'est ce genre d'usages qu'il faut regarder et sur lequel il faut travailler. Il ne faut pas se focaliser sur le négatif.

Par conséquent, nous proposons un effort massif du secteur pour réduire l'empreinte et des travaux pour que la 5G soit au service de l'amélioration de l'environnement.

**M. Patrick Chaize.** – Monsieur Guérin, je vais vous rassurer. C’est une attention particulière que j’ai au sein de cette mission d’information que de tenir compte des côtés positifs. Néanmoins, l’objectif est qu’ils soient très positifs et, pour cela, il faut éliminer les impacts négatifs.

**M. Hervé Maurey, président.** – Pour rassurer à mon tour M. Guérin, je crois que, dans cette commission, nous sommes plus à demander une meilleure couverture numérique du territoire qu’une moindre couverture du territoire.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Au Sénat, nous avons l’habitude d’objectiver les choses, et nous sommes conscients de l’impact positif du numérique sur l’environnement. Je voudrais revenir auprès de M. Weill et de M. Soriano, pour connaître le périmètre de l’étude annoncée la semaine dernière. Une étude d’impact environnemental est un travail de longue haleine, qui demande du temps et de la concertation. L’étude demandée devra pourtant être produite dans les deux mois à venir, ce qui est un délai très court. Quels sont les attendus de cette étude ?

Monsieur Soriano, est-ce que l’Arcep est partie prenante de cette étude ? Dans le rapport élaboré sous l’autorité de Patrick Chaize, nous proposons de créer un observatoire de recherche des impacts environnementaux du numérique qui serait placé auprès de l’Ademe pour évaluer l’impact de ces technologies émergentes et analyser le bilan carbone net de certains usages numériques. M. Ferreboeuf nous dit que nous parlerons bientôt de la 6G, mais *quid* des technologies anciennes ? Monsieur Soriano, est-ce qu’on va vers un effacement de la 2G et de la 3G ?

**M. Mathieu Weill.** – Le champ d’études attendu pour septembre est étroit et n’a pas vocation à répondre à l’ensemble des questions environnementales des réseaux qui est effectivement un travail de longue haleine. Elle porte spécifiquement sur l’accompagnement du déploiement de la 5G.

Sur la partie de l’impact environnemental du numérique, nous nous inscrivons dans un travail auquel l’Arcep et l’Ademe seront associés. Ils auront pour but notamment d’objectiver les choses. Peut-être que votre recommandation de création d’un observatoire entrera dans les recommandations de cette mission. Elle se basera certainement sur les travaux qui ont déjà été menés au Sénat.

Le périmètre des travaux de l’Arcep et de l’Ademe portera sur l’impact des réseaux, en tenant compte de la 2G, la 3G, la 4G, la 5G et la fibre. Nous attendons d’une part, une objectivation, et d’autre part des recommandations sur les trajectoires pour permettre d’être le plus agressif possible sur la réduction tout en étant le plus ambitieux possible sur les effets positifs comme évoqués par Nicolas Guérin. M. Soriano en parlera en sa qualité de président de l’Arcep.

**M. Sébastien Soriano.** – Je vous propose que la régulation ouvre un nouveau chapitre aujourd’hui sur la question environnementale. Utilisons la régulation qui sait surveiller, inciter et parfois contraindre les acteurs économiques. Vous savez que nous n’hésitons pas à le faire lorsque c’est nécessaire avec des sanctions. Nous réalisons notre travail avec une extrême vigilance. Nous sommes un régulateur qui peut travailler avec ce marché pour lui amener une nouvelle exigence.

Nicolas Guérin nous a rappelé qu'il y avait des initiatives assez engagées chez certains opérateurs. Toutefois, avoir un tiers de confiance pour vérifier et obtenir des données serait souhaitable. Ce matin également, j'ai entendu à la radio, venant d'un grand responsable politique : « la consommation énergétique de la 5G va être multipliée par 3 ». Toutefois, nous n'en savons rien puisqu'elle n'est pas encore présente.

Ne pouvons-nous pas travailler ensemble pour définir des métriques, et même un objectif ? Un facteur multiplicatif maximum de la consommation énergétique des réseaux, inférieur à 3, -pourrait être discuté avec les acteurs économiques et politiques impliqués.

Inciter, contraindre, surveiller : voici notre proposition institutionnelle.

Concrètement, nous avons voulu développer des partenariats. Nous nous sommes rapprochés de l'Ademe et sommes en train de conclure une coopération sur un objectif de métrologie, pour pouvoir mettre des termes concrets sur tout ce dont nous parlons. À court terme, nous avons voulu créer un lien avec la société civile et avec des acteurs de l'ingénierie. Un nouveau chapitre de régulation est ouvert. Nous nous positionnons comme un bras armé futur. Cette plateforme sera lancée le 9 juillet. Nous avons provoqué et obtenu la création d'un groupe dédié au sein du BEREC, qui est l'organe de régulateur européen, dont un membre de l'Arcep préside ce groupe.

Pour rappel, nous sommes un régulateur et nous avons peu de pouvoir en la matière. Nous veillons à cette question environnementale, mais la seule chose que nous sommes capables de faire à court terme est de demander des informations aux opérateurs. Nous devons réfléchir à une façon d'activer ces trois points que je mentionnais : la surveillance, l'incitation et, le cas échéant, la contrainte.

Des points ont été proposés dans votre rapport sur lesquels nous allons travailler. Le premier pourrait être celui des terminaux et des réflexions autour de l'éco-conception. Faut-il aller vers une économie de la fonctionnalité des terminaux ? Est-ce raisonnable que nous soyons propriétaires de nos *smartphones* ? Ne serait-ce pas mieux que ce soit le fournisseur du *smartphone* qui soit propriétaire et assure le renouvellement ? Par ailleurs, une partie de l'obsolescence est logicielle. L'Arcep propose, depuis presque 2 ans et demi, une extension de sa régulation aux systèmes d'exploitation, aux socles logiciels des terminaux et votre assemblée a voté à l'unanimité une proposition de loi allant dans ce sens. Cela nous permettra de demander des comptes à Android, Google et IOS, sur un certain nombre de mises à jour, de compatibilités qui ne sont plus assurées. N'y a-t-il pas plus largement un enjeu d'obsolescence programmée ?

Pour répondre aux questions de M. Houllegatte, concernant les choix technologiques, ne pouvons-nous pas éteindre la 2G et la 3G ? Oui. Je crois que c'est un sujet auquel nous devons nous atteler à travailler avec le gouvernement, l'Arcep et d'autres institutions. Devons-nous supprimer la 2G ou la 3G ? Je m'oriente plutôt vers la 3G, dans la mesure où beaucoup de nos concitoyens utilisent encore la 2G pour se connecter au réseau, ainsi que l'Internet des objets qui fonctionne sur la 2G (dans une machine à café Selecta, on trouve une carte Sim 2G).

**M. Patrick Chaize.** – Je souhaiterais rebondir sur les propos de Mathieu Weill. J'avais cru comprendre que la ministre avait parlé d'évaluation environnementale de façon globale. Selon vos propos, ce sont plutôt les réseaux qui sont visés et pas l'ensemble de la chaîne, incluant les terminaux. Je voudrais que vous puissiez être précis sur le sujet.

**M. Mathieu Weill.** – Il y a des travaux interministériels conduits sur l'ensemble de l'impact environnemental du numérique. Le mandat confié à l'Arcep et à l'Ademe, au regard des compétences de chacun, est plus centré sur les réseaux, car c'est là que nous avons aujourd'hui la compétence. Néanmoins, nous sommes ouverts pour déborder sur les terminaux et sur les usages qui contribuent à la consommation énergétique. Tous ces éléments devront être intégrés dans le champ d'une feuille de route globale gouvernementale, qui a fait l'objet d'une saisine du Conseil national du numérique, sur laquelle nous pouvons espérer dans les prochaines semaines commencer à esquisser les grandes lignes.

**M. Stéphane Kerckhove.** – Nous participons à beaucoup de comités de dialogue et essayons de ne fermer aucune porte, notamment avec cette mission estivale. Cependant, nous n'apprécions pas que les conclusions soient écrites à l'avance. À l'instant où on annonce que de toute façon, quel que soit le résultat de cette mission, l'attribution des fréquences sera effectuée entre le 20 et le 30 septembre, je ne vois pas bien quel est le sens de tout ce travail.

Il faudrait objectiver la controverse, écouter les scientifiques, mener à bien un travail d'investigation et d'enquête et ne pas préjuger des conclusions.

Éric Hardouin, directeur des domaines de recherche connectivité chez Orange conçoit pourtant qu'une antenne 5G consomme en moyenne 3 fois plus qu'une antenne 4G.

Le premier semestre 2020 a été le semestre le plus chaud enregistré en France depuis le début des mesures. Nous ne sommes pas en train de voir si nous allons multiplier par 1, 2 ou 3 les émissions des gaz à effet de serre du secteur numérique et notamment de la 5G. Ce chiffre doit être divisé par 4.

Je dresse un parallèle : le numérique émet plus que le secteur de l'aérien. Si nous améliorons les carburants, nous émettrons un peu moins de gaz à effet de serre. Mais si à côté de cela, vous multipliez le nombre d'avions, de voyages et de distances, il y aura un effet rebond.

La 5G, ce n'est pas la médecine à distance, c'est le *streaming*, la voiture autonome et l'Internet des objets. Le PDG d'Intel rappelle que 1 million de véhicules autonomes exigeraient autant d'échanges de données que 3 milliards de personnes connectées. Cela signifie que nous sommes à la veille d'une explosion des transmissions de données, et donc d'une consommation accrue d'électricité et d'un bilan carbone dégradé. Je ne parle même pas des terminaux, car nous savons bien que sur 40 ou 50 millions de terminaux qui devront être remplacés, ceux qui seront recyclés représentent des quantités anecdotiques. Nous constatons, depuis 20 ans, qu'environ 10 % des portables sont recyclés et que cette proportion n'évolue pas.

Des organismes officiels, l'Ademe, ou le Haut Conseil pour le climat, se sont interrogés sur le bilan carbone de la 5G. Ce sont des organismes publics mis en place pour trouver des solutions. Ce sont bien eux qui s'inquiètent de l'arrivée de la 5G et pas « Agir pour l'Environnement ». Que faisons-nous pour que le numérique ne multiplie pas par 3, mais divise par 4 ses émissions de gaz à effet de serre ? Je ne vois pas la mesure, si ce n'est culpabiliser le client en disant que c'est sa faute s'il utilise la 5G.

**M. Patrick Chaize.** – C'est le sens de la mission que j'ai l'honneur de présider et je souhaite que l'on aille dans ces directions. Ce sont les travaux que nous avons réalisés et qui déboucheront sur des propositions à l'automne je l'espère de façon très concrète.

**Mme Marta de Cidrac.** – Le numérique a un impact environnemental fort, que ce soit à l'échelle du pays ou à l'échelle mondiale. Dans ses propos, M. Ferreboeuf a évoqué le lien entre ce besoin croissant et les trajectoires énergétiques du numérique importantes sur lesquelles nous devons nous pencher. Nous sommes en train de fermer Fessenheim qui produisait une énergie décarbonée, une énergie nucléaire. M. Soriano a également dit que nous ne sommes pas capables d'évaluer réellement l'impact de la 5G sur les consommations des opérateurs. Existe-t-il aujourd'hui des études réelles, fortes, chiffrées en la matière ? Avons-nous des éléments factuels qui nous permettraient de préparer notre système énergétique à répondre à l'accroissement des consommations des opérateurs ?

**M. Guillaume Gontard.** – Aujourd'hui, sur la plupart des territoires, la fibre arrive et cette technologie va ouvrir de nouveaux usages, par exemple la télémédecine. Je n'ai pas entendu beaucoup d'amélioration que pouvait amener la 5G au-delà de regarder un film en *streaming* dans le TGV... Y a-t-il un réel besoin ou est-ce que l'on va créer le besoin ?

Nous venons de traverser une crise sanitaire, et nous sommes au cœur d'une crise climatique. Nous ne pourrions plus fonctionner comme avant et nous devons vraiment nous poser la question de l'utilité, prendre un peu de temps en nous posant la question en termes d'usage. Certes, il ne faut pas « manquer le train ». Mais souvenez-vous de la fable du lièvre et de la tortue. Il y a nécessité de prendre le temps.

**M. Hervé Gillé.** – Au travers de l'intervention de M. Gontard, nous voyons bien le contraste entre les utilités et les futilités de demain. La 5G va développer des futilités, qui elles-mêmes vont engendrer des effets pervers, notamment en termes d'impacts environnementaux. Toutefois, en revanche, elle va apporter des utilités économiques. Nous devons donc nous interroger sur les processus de régulation.

Un sujet manque d'éclairage, il s'agit de la complémentarité avec la fibre. Est-ce que la 5G doit se développer absolument partout en termes de mobilité ou est-ce qu'il existe une complémentarité, même technologique avec la fibre, pour limiter le développement des réseaux ? Avons-nous vraiment besoin d'avoir des réseaux en parallèle, puisque la fibre est écologiquement une solution très pertinente ?

Sur l'empreinte carbone de l'ensemble des organisations ou sur la responsabilité sociétale, il existe des outils qui mériteraient d'être développés pour en contrôler réellement les évaluations. La responsabilité sociétale des organisations pourrait intégrer d'une manière claire les objectifs à atteindre en matière d'empreinte carbone du numérique sous couvert d'un ensemble de parties prenantes qui vérifieraient les évaluations. Pour rappel, la RSO est rattachée à une norme AFNOR qui permet d'avoir un cadre normatif d'évaluations. Ce sujet mériterait d'être développé, pour mesurer les engagements des acteurs au-delà des mots.

**Mme Angèle Préville.** – Je voulais apporter une dimension sociale. Comme nous l'avons vécu lors de la crise de la pandémie, tous nos concitoyens n'ont pas accès à des terminaux assez performants pour être intégrés à la société numérique. Nous l'avons vu pour ce qui était du suivi de l'école, sur les déclarations d'impôts, l'accès au service public. Il y a maintenant l'obligation de passer par le numérique. Or nous avons quand même 14 millions de nos concitoyens qui sont dans l'illectronisme. Soit ils n'ont pas les équipements, soit ils sont sur un territoire où l'accès au numérique est difficile, soit ils ne savent pas faire. Pour ma part, je crains que, par le développement et par l'obsolescence des terminaux qu'ils possèdent déjà, ils soient encore plus à la peine pour pouvoir s'équiper et que la fracture numérique s'accroisse. Elle est déjà très importante. Nous avons aussi à considérer cette problématique,

celle des logiciels, des terminaux. Pendant la crise, nous avons constaté que certaines mères seules ne disposaient que d'un téléphone portable pour faire travailler leurs enfants. C'est un sujet dont il faut s'emparer.

**Mme Nadia Sollogoub.** – Je vais rebondir sur les propos de ma collègue. Je suis dans la même logique. Si, dans un monde parfait, nous parvenions à ce que tout le monde ait accès à ces nouveaux services qui font tant envie, alors les projections de consommation deviendraient encore plus effrayantes. Nous en étions à nous projeter sur une consommation avec un nombre d'utilisateurs constant. Toutefois, les bases vont s'élargir. Dans de nombreux pays émergents, la population va vouloir accéder aux mêmes services. Les projections sont terribles, car nous avons l'impression que nous ne contrôlerons plus cette courbe qui explosera.

**M. Hugues Ferreboeuf.** – La première question était : disposons-nous de scénarios documentés nous permettant de comprendre l'évolution de la consommation énergétique du numérique ? Comment est-elle prise en compte dans les scénarios plus globaux, notamment le plan de programmation énergétique ?

Je me suis plongé dans les études ERTE, les scénarios développés au sein du ministère de la transition écologique lors de l'élaboration de la programmation pluriannuelle de l'énergie, et j'ai constaté qu'il n'y avait pas d'études du numérique en tant que telles. Puis, j'ai trouvé que toutes les hypothèses prises étaient très optimistes, car se basant sur la même approche que celle proposée par M. Guérin sur l'amélioration de l'efficacité énergétique, sans prendre en compte la multiplication des équipements ou l'apparition de nouveaux équipements. Or nous savons qu'en termes de numérique, nous ignorons ce qui se produira dans quelques années. Nous supposons qu'il y aura des terminaux qui existeront et qui n'existent pas aujourd'hui. Par conséquent, pour répondre à cette question, je n'ai pas le sentiment que l'État a les cartes en main pour bien intégrer l'évolution de la consommation énergétique du numérique dans les plans de programmation de l'énergie.

D'autres questions tournaient autour de « l'offre tire-t-elle la demande ou la demande tire-t-elle l'offre ? ». Il s'agit d'une éternelle question. Globalement, depuis une dizaine d'années dans le numérique, nous avons un phénomène où l'offre tire la demande. Nous avons clairement une dynamique impulsée par la technologie.

Dans tous ces documents rédigés par les analystes et universitaires, nous pouvons lire qu'à l'échelon de quelques années, l'introduction d'une technologie plus performante telle que la 5G conduira à développer d'abord des versions plus performantes des services existants (*streaming* HD pour du *streaming* 4K ou 8K, jeux en ligne classiques pour passer aux jeux en ligne en réalité virtuelle...). La constatation qui ne peut pas être démentie par la FFT est que 80 % de la croissance du trafic aujourd'hui vient d'usage vidéo de loisirs.

Ce phénomène va s'accroître. C'est pourtant lui qui justifie l'introduction de la 5G. Dans les zones denses, la 4G va être saturée, car les efforts que les producteurs de contenu ont accepté de faire pendant le confinement (réduire le débit de leurs services) ne seront pas poursuivis. Les 3 mois que nous venons de traverser nous ont conduits à nous interroger sur la priorisation de nos besoins.

Pour terminer, je reviens sur la discussion plus sociétale. La 5G sera-t-elle un outil pour améliorer le bien-être collectif ou, au contraire, intensifiera-t-elle la fracture numérique qui existe déjà ? Un intervenant faisait allusion au fait que la Chine faisait de la 5G un projet

national et qu'elle souhaitait utiliser la 5G pour transformer la ville et la vie de ses concitoyens. C'est une vision technocentrée d'évolution de la société. La question est de savoir si nous souhaitons adopter cette vision ou si nous voulons privilégier une autre voie. Nous ne pourrions probablement pas faire les deux en même temps.

**M. Nicolas Guérin.** – Je voulais revenir sur une précision. M. Kerckhove a cité un représentant d'Orange qui aurait reconnu que la consommation électrique de la 5G était 3 fois supérieure à celle de la 4G. Il manquait juste la fin de la phrase : ces antennes délivrent 15 fois plus de débit. Par conséquent, la consommation est effectivement 3 fois supérieure, mais pour 15 fois plus de débit. Elle est donc plus efficace. Si vous partez du principe que la consommation va de toute façon augmenter parce que les usages vont augmenter, et que les clients attendent de plus en plus de débit, si vous ne faites pas de la 5G, vous allez augmenter la consommation électrique, en ne répondant pas efficacement aux usages. Par conséquent, ce n'est pas plus efficace.

Je voulais répondre également à une autre question. Nous entendons souvent des comparaisons entre le numérique et d'autres secteurs comme l'aérien. Le numérique est un monde de 4 milliards d'habitants. L'efficacité environnementale du monde du numérique est prouvée.

Je suis d'accord avec le président de l'Arcep. Il y a un débat à avoir pour parvenir à une transparence. Aujourd'hui, les engagements sont pris opérateur par opérateur. Pour Orange, notre positionnement est d'avoir un recours accru aux énergies renouvelables, jusqu'à 50 % d'ici 2025.

Vous avez posé la question du mix entre fibre et 5G. Les deux sont utiles. La 5G est mobile. La fibre est fixe. Nous pouvons utiliser la 5G fixe à la place de la FTTH. Les deux sont complémentaires. C'est vrai entre la 4G et l'ADSL, ou la 4G et la fibre. Nous l'avons vu pendant la période de confinement. Une *box* est utile. Toutefois, nous constatons aussi que beaucoup d'étudiants sont connectés avec des mobiles en cours. Les deux sont complémentaires sur le marché du grand public. Nous pouvons peut-être recommander aux utilisateurs de jeux vidéo de se connecter à partir d'une *box*, de ne pas télécharger les films à partir de mobiles *via* le réseau mobile. Cela serait effectivement moins consommateur. Toutefois, les gens sortent de chez eux et ont besoin de mobilité, de plus de débit dans les transports, sur les routes. Pour la robotique, il existe un intérêt sur la 5G.

**M. Stéphen Kerckhove.** – Quand je vois ces débats sur la 5G, les échanges me semblent un peu stratosphériques. En ville, vous aurez une concurrence sur la 5G, la 4G, la fibre, l'ADSL, une multiplication y compris avec la concurrence entre opérateurs et entre technologies. A la campagne, vous êtes obligé de vous battre quand un arbre tombe sur la ligne.

Depuis 2018, nous parlons de la 5G. Pourquoi, en 1 mois, entre le 14 juillet et le 15 août, faut-il mener une mission sur les évaluations environnementales, alors que nous aurions pu le faire avant ? Nous avons une multiplication d'agences dans ce pays et nous ne les saisissons plus. Pourquoi la Commission nationale du débat public n'est-elle pas mandatée pour mener à bien un débat qui permettrait d'avoir tous les gages d'indépendance et de mener correctement ces débats avec l'ensemble des parties prenantes ? Cet éparpillement génère de la frustration. Nous participons à un nombre incroyable de comités de dialogue et nous avons l'impression que les débats se font écho. Nous répétons les mêmes propos mais rien n'est approfondi. C'est beaucoup d'énergie perdue pour, finalement, aucune conclusion reconnue.

Je crains qu'à vouloir gagner du temps en précipitant les choses en attribuant les fréquences très rapidement, nous ne nous retrouvions localement avec de vrais blocages.

**M. Mathieu Weill.** – Merci pour l'organisation de cette table ronde. Elle montre la nécessité d'un dialogue sur ces sujets qui ont pris une ampleur particulière ces derniers mois. La 5G n'est peut-être pas la bonne cible. L'enjeu est plus large. Il porte sur l'environnement et le numérique. Il est nécessaire de construire des éléments de régulation de l'impact environnemental du numérique qui reposeront sur des régulateurs indépendants et aussi sur des objectifs fixés par le législateur, et sur des pouvoirs confiés à l'exécutif.

C'est une dimension de la régulation globale du développement du numérique qui est à surveiller au même titre que la concurrence, la liberté d'entreprendre, l'aménagement du territoire, qui reste la première attente des Français, notamment depuis la crise, au même titre que l'inclusion numérique.

Derrière cela, il y a des décisions d'arbitrage politique qui relèvent du législateur et qui sont de l'ordre non pas d'une vision technocentrée, mais d'un arbitrage entre la liberté et une organisation de la vie sociale dirigée. Dans le monde du numérique, ces arbitrages ont été axés sur la liberté des usagers. Je pense que nous aurons le temps d'en reparler avec un dialogue clair entre le parlement, le Gouvernement et l'ensemble des parties prenantes et la société civile.

**M. Sébastien Soriano.** – M. Kerckhove, vous pouvez avoir l'impression qu'au sujet de cette préoccupation environnementale, vous vous trouvez face à un rouleau compresseur méprisant. Je comprends votre sentiment. En tant que citoyen, je le partage. À l'Arcep, nous faisons le choix de changer de posture et d'arrêter d'être dans le techno-enthousiasme. Cela a été un vrai changement au sein de l'institution et nous souhaitons vraiment nous engager dans cette voie. Cependant, sans vous, nous n'y parviendrons pas. Il nous faut cette co-construction.

*Quid* de l'articulation entre le fibre et la 5G ? Allons-nous couvrir tout le territoire en 5G ? Pour répondre à M. Ferreboeuf, cette commission que je fréquente depuis 5 ans et demi m'a beaucoup parlé de couverture mobile. Les citoyens veulent du fixe et du mobile. La fibre ne peut donc pas être un substitut à la 5G.

Comment la 5G sera-t-elle déployée en zone rurale ? Pas de la même manière qu'en zone urbaine, notamment concernant les fameuses fréquences de la bande 3,5 GHz dont nous sommes en train d'organiser l'attribution. Elles ne seront pas massivement utilisées en zones rurales. Nous nous attendons plutôt à des combinaisons entre des bandes dites basses (700, 800, 900) et des bandes moyennement hautes (1 800, 2 100, 2 600) et que ce soit l'agrégation de ces bandes qui apporte un service qui, parfois, sera une 4G+ (4 fois plus de débit minimum que la 4G avec 240 Mbit/s en débit théorique), parfois une 5G, mais qui n'utilisera pas cette bande cœur. Elle amènera une capacité qui sera plus importante, mais pas aussi importante que dans les zones urbaines. La bonne nouvelle est la suivante. En zone rurale, comme les personnes qui tirent sur le réseau sont moins nombreuses, l'expérience des utilisateurs devrait être relativement équivalente entre les zones urbaines et les zones rurales. C'est le pari que nous faisons.

**M. Patrick Chaize.** – Je voudrais vous remercier pour votre participation et la qualité de ces échanges qui, je crois, nous ont montré tout l'intérêt que nous portions aux réseaux de communication électronique en général et au réseau mobile en particulier.

Je voudrais retenir plusieurs points : nous souhaitons que les services numériques soient présents sur l'ensemble de notre territoire.

Je retiens, ensuite, l'appel de l'Arcep sur le volet environnemental. Nous aurons à travailler pour intégrer cet enjeu environnemental dans nos usages numériques.

Enfin, le troisième enseignement que j'ai tiré de ces échanges, c'est qu'il n'y aura pas d'évaluation environnementale préalable de la 5G par le gouvernement.

Je vous remercie encore de votre participation à un sujet d'importance pour notre commission et notre pays.

**M. Hervé Maurey, président.** – Le dernier point mérite d'être bien souligné. Je me tourne vers M. Weill. Nous avons lu dans la presse la semaine dernière que le gouvernement avait la volonté de conduire une étude environnementale. Ce matin, il nous a clairement été dit que ce ne serait pas le cas. Le Président Macron a dit qu'il avait trois jokere sur la Convention citoyenne. J'en ai compté un quatrième ce matin puisque la 5G ne fera pas l'objet d'un moratoire. Merci à tous les intervenants d'avoir participé à cette table ronde très utile et très intéressante.

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

La réunion est close à 12 h 50.

**Mercredi 15 juillet 2020**

- Présidence de M. Didier Mandelli, vice-président de la commission -

*La réunion est ouverte à 11 h 1.*

## **Application de la loi Montagne - Examen du rapport d'information**

**M. Didier Mandelli, président.** – Nous sommes réunis pour la dernière réunion de commission avant la suspension de l'été, pour examiner le rapport de notre collègue Cyril Pellevat, que le bureau de notre commission avait chargé d'effectuer un bilan d'application de la « loi Montagne II » adoptée en 2016. Je lui cède donc la parole.

**M. Cyril Pellevat, rapporteur.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, le bureau de notre commission m'a confié une mission d'évaluation de l'application de la loi montagne de 2016, qui constituait « l'acte II » de la politique de la montagne après la première grande loi de 1985. Je vous présente aujourd'hui les conclusions du cycle d'auditions qui s'est déroulé entre novembre 2019 et mars 2020 au sein du groupe d'études « Développement économique de la montagne » que j'ai l'honneur de présider.

Pour rappel, la « loi Montagne II » de 2016 résulte d'un engagement pris par le Premier ministre lors du trentième anniversaire de l'association nationale des élus de montagne (ANEM) en 2014 à Chambéry et s'inspire du rapport qui lui a été remis en juillet 2015 par nos collègues députées Annie Genevard et Bernadette Laclais. Elle avait été examinée au Parlement dans un esprit d'ouverture et de recherche de consensus autour de quatre objectifs : prendre en compte les spécificités des territoires de montagne et renforcer la

solidarité nationale en leur faveur ; soutenir l'emploi et l'économie en montagne ; réhabiliter l'immobilier de loisir par un urbanisme adapté et renforcer les politiques environnementales.

Au cours des derniers mois, j'ai conduit une dizaine d'auditions et reçu de nombreuses contributions écrites qui m'ont permis de cerner les attentes des acteurs de la montagne et d'identifier quelques points « irritants ». Toutefois, ce travail ne prétend pas à l'exhaustivité, compte tenu de la très grande diversité de sujets abordés dans le cadre de la « loi Montagne II » et du caractère récent de certains dispositifs pris pour son application. En outre, les députés ont publié deux rapports d'information sur l'application de cette loi, en 2017 et en 2020.

Je vous ferai donc part de deux constats et trois axes de propositions et je souhaite que nous puissions échanger avec les députés dans la perspective de l'examen du prochain projet de loi « 3 D » décentralisation, différenciation, déconcentration.

Premier constat : la « loi Montagne II », qui avait suscité de fortes attentes, a permis des avancées mais beaucoup reste à faire. En particulier, nous ne sommes pas encore arrivés à une situation satisfaisante sur le volet de la différenciation territoriale et de l'adaptation de nos normes nationales aux territoires de montagne, aux massifs et aux parties de massif, que ce soit en matière d'urbanisme, de santé, d'éducation ou de services publics ou privés qui sont essentiels à la population. Je forme donc le vœu que le projet de loi « 3 D » soit l'occasion d'un approfondissement de cet aspect essentiel de la politique de la montagne, qui avait été rappelé en 2016 par une modification de l'article 8 de la loi de 1985.

En outre, au 31 mars 2020, cette loi était applicable à 80 % et il manque notamment un décret pour préciser l'application de l'article 27 relatif aux modalités de mise en œuvre de l'obligation, pour les détenteurs de voitures légères ou de poids lourds, de se munir de chaînes, de chaussettes à neige, de pneus neige ou de pneus hiver pour circuler en montagne pendant les périodes hivernales à risque. Ce décret est prêt mais il n'est toujours pas paru alors que le Gouvernement doit encore adresser une instruction aux préfets et réaliser des concertations locales pour qu'il soit pleinement applicable à la saison 2020-2021.

Une autre mesure n'est toujours pas applicable : l'exonération de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), qui devait bénéficier aux véhicules utilisés dans le cadre de la collecte du lait en zones de montagne. Le Gouvernement n'a toujours pas saisi la Commission européenne de cette disposition. Si la mesure s'avérait *in fine* inapplicable, il faudra envisager une alternative : la production de lait a baissé de 20 à 52 % selon les départements en montagne depuis 2008.

Second constat : la montagne fait face à des défis considérables, sur les plans environnemental et économique. D'une part, la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 a conduit à la fermeture anticipée des stations de ski à partir du 14 mars dernier, occasionnant des pertes importantes pour l'ensemble des acteurs. D'autre part, le changement climatique, qui entraîne une baisse de l'enneigement, impose aux territoires de montagne de réinventer leur modèle économique à terme et sur ce sujet, nous manquons d'une stratégie pour la haute, la moyenne et la basse montagnes.

Dès lors, si le temps d'un « acte III » de la loi Montagne n'est pas encore venu, plusieurs correctifs et évolutions pourraient être apportés à la politique de la montagne. Les propositions que je vous soumetts s'articulent en trois axes.

Premier axe : poursuivre l'adaptation des normes et des services essentiels à la population aux spécificités des territoires de montagne.

C'était l'un des grands objectifs des « lois Montagne I et II » et des approfondissements doivent être envisagés. Un des moyens de donner toute sa substance à l'article 8 de la loi de 1985 serait de permettre une saisine directe du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) par le Conseil national de la montagne (CNM) et par les comités de massif, pour mieux adapter la législation et la réglementation nationales aux territoires de montagne et ce, en amont de leur conception. La procédure actuellement en vigueur permet uniquement au CNM de saisir le CNEN pour une demande d'évaluation de normes réglementaires. Il faut ouvrir cette procédure. Un autre moyen serait d'envisager des expérimentations spécifiques aux territoires de montagne pour certains sujets, comme la politique de santé ou celle de l'eau par exemple, en adaptant les compétences des acteurs et les organisations. Une piste serait par exemple d'assouplir le cadre d'exercice de la compétence eau et assainissement pour les communes de montagne, en leur permettant de conserver ou de retrouver cette compétence au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2026. C'est une demande des élus locaux. En outre, je crois qu'il est essentiel de mieux concilier l'application des lois « Montagne » et « Littoral ». Une instance dédiée pourrait être constituée au sein du Conseil national de la montagne, pour travailler de façon concrète sur des problématiques locales, en lien avec les services de l'État.

Autre sujet que notre commission a déjà eu l'occasion d'aborder et sur lequel je souhaiterais insister : il faut renforcer la dimension territoriale de la politique de santé pour mieux lutter contre la désertification médicale. Je crois nécessaire de mieux associer les élus à la gouvernance des agences régionales de santé (ARS), de créer des délégations territoriales des ARS par massif, de favoriser les stages de médecine en pratique ambulatoire en zones de montagne et de maintenir une présence médicale adaptée dans le cadre de la carte hospitalière et de la création de maisons de santé.

Enfin, sur la couverture numérique du territoire, le Gouvernement et les opérateurs ont pris des engagements ambitieux pour la montagne à travers le *New Deal*. Nous devons nous assurer de leur respect et je vous propose deux recommandations dans le droit fil de la position de notre commission : d'une part, accroître de 600 millions d'euros les moyens du « guichet » France très haut débit pour garantir la couverture intégrale des territoires de montagne en fibre optique d'ici 2025, et d'autre part, maintenir la pression de l'État et du régulateur sur les opérateurs pour parvenir à une résorption des zones blanches.

Deuxième axe : assurer le maintien et le développement des activités économiques en zones de montagne.

D'abord, il est essentiel de dresser un bilan économique et social des conséquences de l'épidémie de Covid-19 pour les finances des collectivités territoriales et des opérateurs économiques, afin d'envisager un soutien spécifique pour la saison hivernale 2021.

Second point, la défense du pastoralisme. La commission m'avait confié un rapport d'information en 2018 sur le plan national relatif au loup et à l'élevage. Deux ans après, la situation ne s'est pas améliorée et de nouvelles propositions doivent être envisagées comme la création effective de zones de protection renforcée (ZPR), dans lesquelles des loups pourraient être prélevés indépendamment du plafond de prélèvement en cas d'attaques, la reconnaissance voire la création d'une présomption d'état de nécessité, sous certaines conditions, lorsqu'un éleveur ou un berger abat un loup qui s'attaque à son troupeau, la

possibilité pour les maires de requérir directement la Brigade loups lors d'attaques répétées ou encore le renforcement de la compétence des préfets sur les chiens de protection. Une proposition de résolution européenne (PPRE) visant à modifier le classement dont bénéficie le loup au sein de la Convention de Berne, dont je suis rapporteur au nom de la commission des affaires européennes, permet de réaffirmer la position du Sénat sur ce sujet. Cette initiative s'inscrit dans le prolongement de la résolution sur le pastoralisme, adoptée par le Sénat le 2 octobre 2018.

Pour les ours, il ne faut pas reproduire les mêmes erreurs : l'État doit assurer la transparence de l'information pour créer les conditions de la confiance entre les éleveurs, bergers, associations de protection de l'environnement et habitants. Je souhaite aussi un moratoire sur la réintroduction de nouveaux spécimens.

Autre sujet essentiel : les zones de revitalisation rurale (ZRR). Lors de l'examen du budget 2020, le Sénat avait défendu la prorogation du bénéfice du classement en ZRR pour les 4 000 communes sortantes, dont 1 000 communes de montagne, jusqu'au 31 décembre 2021, de même que la prorogation des dispositifs fiscaux attachés au classement jusqu'à la même date. Le Gouvernement et les députés avaient finalement retenu la date du 31 décembre 2020 et une mission d'inspection a été lancée sur l'évaluation des zonages de soutien à l'attractivité des territoires, dans le cadre de la nouvelle « géographie prioritaire de la ruralité » souhaitée par le précédent Premier ministre. Ces travaux devaient aboutir au premier semestre 2020 mais je doute qu'une réforme satisfaisante soit prête pour l'examen du PLF pour 2021, auquel cas il sera nécessaire de proroger à nouveau le classement en ZRR et les dispositifs associés.

Enfin, il convient de soutenir le tourisme montagnard, structurel pour les économies locales. Un calendrier scolaire pluriannuel – sur 3 ans contre 2 actuellement – devrait à nouveau être instauré pour assurer une meilleure prévisibilité aux professionnels et aux élus. Les élèves des écoles de ski d'aujourd'hui sont les ambassadeurs de la montagne de demain : c'est pourquoi il est également primordial d'améliorer l'attractivité des classes découvertes, de moins en moins privilégiées par les professeurs. Les enseignants devraient être mieux accompagnés sur les plans opérationnel et financier. Par ailleurs l'article 16 de la loi Montagne de 2016 doit enfin être mis en œuvre : il prévoit que le ministre des transports sollicite la conclusion d'un accord avec les transporteurs nationaux destiné à assurer des conditions tarifaires spécifiques aux établissements scolaires organisant des voyages scolaires.

Troisième axe : accompagner les territoires de montagne dans l'adaptation au changement climatique.

Cette problématique a été peu abordée par les précédentes lois Montagne. Elle est pourtant essentielle, tant le réchauffement climatique modifie les équilibres naturels et économiques des territoires montagnards. Entre 1888 et 2012, les températures moyennes dans les Alpes ont augmenté de deux degrés. Comme le notait le récent rapport de la délégation à la prospective, dont notre collègue Ronan Dantec était co-rapporteur, ce réchauffement a et aura des conséquences diverses selon l'altitude. Au-dessus de 1 800 mètres, il n'y a pas de risque de disparition de l'activité du ski à l'horizon 2040-2050. Vers 1 500 et 1 800 mètres, des investissements pour « sécuriser » l'enneigement devraient permettre de maintenir un enneigement suffisant. En basse montagne, en revanche, une perte moyenne de 25 % d'enneigement hivernal d'ici 2050 est anticipée par rapport au début du XXI<sup>e</sup> siècle. Le manque d'enneigement y est d'ores et déjà visible, particulièrement sur les « ailes » de saison (en fin et en début de saison) alors que la viabilité économique d'un

domaine skiable suppose une durée minimale d'ouverture de 100 jours par an. Dans ces zones, les stations doivent dès à présent envisager des stratégies de reconversion.

De nouveaux outils, notamment financiers, doivent donc être conçus pour soutenir les territoires de montagne dans ce processus d'adaptation à la nouvelle donne issue du changement climatique. Je propose tout d'abord de constituer un fonds d'adaptation au changement climatique en zones de montagne, permettant de financer la réhabilitation énergétique des bâtiments touristiques, de restructurer et d'adapter les activités économiques au recul de l'enneigement dans les massifs les plus exposés au changement climatique. Le fonds serait financé par l'État, et pourrait également l'être, sur une base volontaire, par les collectivités territoriales et leurs groupements. Le montant de ces contributions serait déterminé par une conférence des financeurs réunissant les représentants de l'État et des collectivités territoriales au sein des comités de massif. À l'échelle de ces comités de massif, des plans stratégiques d'adaptation au changement climatique et de diversification des activités économiques et touristiques pourraient par ailleurs être élaborés.

Dans le prolongement de l'expérimentation prévue par la loi Montagne de 2016, le droit à l'activité partielle devrait également être ouvert aux salariés des remontées mécaniques relevant des régies dotées de la seule autonomie financière, pour mieux armer les petites et moyennes stations de montagne face aux aléas climatiques.

Enfin, plus largement, la diversification des activités touristiques doit être poursuivie pour parvenir à un véritable « tourisme 4 saisons », notamment en améliorant le dialogue entre les acteurs économiques de la montagne pour permettre le développement de servitudes estivales.

Voilà donc, mes chers collègues, les principaux éléments dont je voulais vous faire part ce matin.

**M. Didier Mandelli, président.** – Merci cher collègue pour ce travail, dont je ne doute pas que certaines propositions seront reprises dans la future loi « 3 D », comme cela a été évoqué et comme nous le souhaitons.

**M. Guillaume Gontard.** – Merci pour ce travail qui me paraît important. J'ai plusieurs remarques. Tout d'abord, en ce qui concerne le pastoralisme, la problématique du loup est réelle mais ce n'est pas la seule. Il y a également la problématique de la ressource en eau dans les alpages : l'été dernier, les troupeaux sont descendus bien plus tôt des alpages, et cette année les éleveurs hésitent à les y remettre à cause d'un manque d'eau. Le pastoralisme pose aussi une question économique. En particulier les traités de libre échange peuvent déstabiliser cette économie de montagne. Il y a sans doute un axe à creuser à ce sujet, et cela est d'ailleurs mentionné dans une résolution du Sénat concernant la politique agricole commune (PAC). Enfin, il me semble important de rappeler clairement que le loup, à la différence de l'ours, n'a pas été réintroduit mais s'est réimplanté très fortement.

Sur la question de la carte scolaire, la loi Montagne prévoyait un effectif minimal de 12 élèves par classe, et cela n'a pas encore été totalement intégré par certaines académies. Il me semble important de rappeler ce point du texte pour maintenir des écoles en zone rurale.

Enfin, de façon plus générale en ce qui concerne les services publics, je souhaite rappeler que l'activité des zones touristiques est organisée en deux saisons, et les résidents de ces zones sont confrontés à un vrai déficit d'accès aux services de santé, de transport, de

mobilité dans des stations de ski exclusivement tournées vers le tourisme, qui peuvent parfois oublier la population locale.

**Mme Françoise Ramond.** – La question de la forêt en montagne a-t-elle été étudiée dans vos travaux ? Y a-t-il des évolutions dans ce domaine ? Je pense en particulier au Jura et je souhaiterais en savoir plus sur ce sujet.

**M. Jean-François Longeot.** – Nous avons évoqué les problèmes liés à l’enneigement que le tourisme en montagne rencontre compte tenu du changement climatique. Il me semble important de travailler à un tourisme « quatre saisons ». Mais comment le diversifier ? Comment étudier un maintien de l’enneigement qui ne recoure pas uniquement aux canons à neige ?

Je pense également que nous devrions nous pencher sur la problématique liée à la forêt dans les zones de montagne, qui concerne un nombre restreint de départements, et dont on parle très peu. Il me semble que les problèmes de scolytes et autres vont concerner nos zones de montagne et nous devons y travailler.

**M. Cyril Pellevat, rapporteur.** – En ce qui concerne le pastoralisme, notre collègue Patricia Morhet-Richaud conduit un groupe de travail sur ce sujet dans le cadre de la commission des affaires économiques. Je parlais tout à l’heure de la proposition de résolution sur un déclassement de la protection du loup dans la convention de Berne. Je présenterai mon rapport sur ce texte demain devant la commission des affaires européennes. Je pourrai vous le faire parvenir. Nous avons eu l’occasion ensemble de faire de nombreuses réunions dans le cadre de la mission qui m’avait été confiée par la commission sur le « plan-loup 2018-2023 ». Il subsiste toujours cette ambiguïté dans certains discours entre la réintroduction et le retour naturel du loup. Il y a encore des aspects à creuser.

Pour ce qui concerne les écoles, la limite à 12 élèves par classe minimum doit être réaffirmée. Certaines académies ont tendance à l’oublier.

Certaines stations étaient axées principalement sur le tourisme hivernal mais aujourd’hui elles investissent de plus en plus sur le tourisme estival. Il manque une stratégie pour les périodes de creux durant lesquelles les magasins et hôtels sont fermés et les professionnels de santé sont susceptibles d’aller vers d’autres territoires. En Haute Savoie, la volonté est d’aller vers un tourisme des « quatre saisons ». Mais aujourd’hui, il s’agit plutôt d’un tourisme de « deux saisons plus » consistant à aller plus loin dans la saison hivernale et à ouvrir plus tôt sur la saison estivale. Cela permet de maintenir les services publics le plus longtemps possible. Il faut arriver sur un « quatre saisons » pour garder l’intégralité des services publics mais les professionnels qui travaillent énormément durant les deux saisons souhaitent souvent une coupure à l’entre-saison. Il faudra donc institutionnaliser ces « quatre saisons », trouver du personnel pour ouvrir le plus possible et maintenir une pertinence des services publics.

Pour ce qui concerne la forêt, c’est un des points que nous n’avons pas traité dans le rapport. Il y a des besoins car il est vrai que les forêts savoyardes ont tendance à s’abîmer de plus en plus. Je vous renvoie à un rapport fait en 2014 par nos anciens collègues Hélène Masson-Maret et André Vairetto, au nom de notre commission, sur la protection et le développement du patrimoine naturel de la montagne. Il serait sans doute utile que notre commission travaille sur ce sujet dans les prochains mois.

Pour finir, il me semble qu'il y a vraiment un enjeu majeur sur les « quatre saisons » pour les stations, quelles qu'elles soient. Par exemple aux Gets, il y a une période de 3 à 4 semaines de « creux » entre la fin de la saison d'été et le début de la saison hivernale car les professionnels ont besoin de récupérer physiquement et que la gestion du personnel est compliquée. C'est pourquoi nous proposons la création d'un fonds d'adaptation pour promouvoir de nouvelles activités. L'équilibre est possible. Je citerai à cet égard la station des Contamines-Montjoie : il y a dix ans, 80 % du chiffre d'affaires était réalisé durant la saison hivernale. Actuellement, la répartition est de 50 % du chiffre d'affaires l'été et 50 % l'hiver. Il y a eu un rééquilibrage, avec une vraie logique, qui manque toutefois de moyens.

En ce qui concerne l'adaptation climatique des stations entre 1500 m et 1800 m d'altitude, nous constatons tous que la neige de culture a une image plutôt négative, avec parfois une forme de dogmatisme de la part de certains préfets. Il nous faudrait communiquer davantage à ce sujet. Dans les retenues collinaires, l'eau ne contient pas d'additifs. Par exemple à La Clusaz, la retenue collinaire peut, en cas de besoin, alimenter le réseau d'eau potable ou l'approvisionnement en eau des alpages. Il y a donc une complémentarité à trouver, il nous faut concevoir des messages plus positifs, qui permettent d'associer le retour aux pistes « skis aux pieds » et une complémentarité été-hiver qui puisse servir nos territoires.

**M. Didier Mandelli, président.** – Je vous propose d'autoriser la publication de ce rapport.

*La commission autorise la publication du rapport.*

### **Communications diverses**

**M. Didier Mandelli.** – Nos collègues Nelly Tocqueville et Frédéric Marchand ont exprimé le souhait de pouvoir continuer leurs auditions et leurs travaux sur le thème de l'alimentation durable et locale. Comme pour la mission d'information sur l'empreinte environnementale du numérique, je vous propose, en accord avec le président Hervé Maurey, d'acter la continuité de ces travaux à la reprise de la session à l'automne.

*La réunion est close à 11 h 30.*



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

**Mercredi 15 juillet 2020**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Audition de MM. Stéphane Lissner et Martin Ajdari, respectivement directeur  
général et directeur général adjoint de l'Opéra national de Paris**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous recevons ce matin MM. Stéphane Lissner et Martin Ajdari, respectivement directeur général et directeur général adjoint de l'Opéra national de Paris.

Nous tenions à vous recevoir, au vu de la situation très difficile dans laquelle se trouve aujourd'hui l'Opéra de Paris, auquel nous sommes très attachés – même s'il faut reconnaître que le monde lyrique dans son ensemble a été frappé de plein fouet par la crise sanitaire. Nous voyons bien les répercussions dramatiques de la crise sanitaire, que ce soit sur les finances de nos établissements et de nos collectivités, ou sur l'accès à la culture. Nous sommes en pleine réflexion sur les modalités de reprise des répétitions, j'en sais quelque chose pour siéger au conseil d'administration de l'Opéra de Rouen ! Mais sommes également très inquiets de l'attitude des publics dans les mois à venir, comme vous le confirmeront sans doute Mme Sylvie Robert, qui est notre rapporteure sur les crédits de la mission, ou Mme François Laborde, qui suit particulièrement la situation des festivals.

Nous aurions préféré que cette audition porte sur le bilan de vos six années à la tête de l'Opéra de Paris, monsieur Lissner, puisque vous quitterez vos fonctions de directeur général à la fin de l'année. Nous savons combien l'opéra avait déjà souffert ces dernières années des attentats de 2015, des manifestations des gilets jaunes, puis des grèves contre la réforme des retraites. L'annulation supplémentaire de plus de 150 représentations depuis le début de la crise sanitaire porte un coup sévère à l'établissement. Nous aimerions en savoir plus sur sa santé financière. Si j'ai bien compris, il enregistre aujourd'hui un déficit de 45 millions d'euros. Quelle est l'attitude de votre ministère de tutelle dans ce contexte ? Quelles sont les perspectives pour l'avenir ? M. Ajdari sera sans doute plus à même d'évoquer ce dernier sujet. Quelles stratégies envisagez-vous pour sortir de la crise sanitaire et reconquérir, dans les mois à venir, les publics et les mécènes ?

J'espère aussi que vous accepterez de nous faire partager votre longue expérience dans le monde de l'art lyrique et pourrez nous indiquer les défis qu'il aura à relever dans les années à venir. Vous alimenteriez ainsi notre réflexion de parlementaires sur un sujet majeur. Et nous nous réjouissons aussi d'entendre M. Ajdari sur d'autres sujets que l'audiovisuel.

**M. Stéphane Lissner, directeur général de l'Opéra national de Paris.** – Vous avez débuté votre propos en parlant de la situation des opéras en général. En fait, la situation des opéras diffère selon leur modèle économique, et notamment selon qu'ils sont financés largement sur fonds publics, ou par autofinancement. L'Opéra de Paris s'autofinanciant à hauteur de 56 à 60 %, suivant les années, les recettes jouent pour lui un rôle déterminant. Inversement, pour un opéra qui se finance à 60 ou 70 % sur fonds publics, l'arrêt de son

activité ne crée pas de problème économique majeur. Ainsi, des institutions comme *Covent Garden* à Londres, *la Scala* à Milan, ou le *Metropolitan Opera* de New York vont au-devant de difficultés extrêmes, alors que des opéras de plus petite taille, dont le financement public est largement supérieur aux recettes propres, ne connaîtront pas les mêmes difficultés économiques.

À l'Opéra de Paris, le financement public est inférieur à 50 %. Le premier problème qui se pose est donc celui du modèle économique. Pendant des années, le financement public a couvert le coût du personnel, c'est-à-dire les frais fixes. Actuellement, il manque entre 30 et 35 millions d'euros pour couvrir le montant des salaires, qui représente à peu près 100 millions d'euros, sur un budget de 230 millions d'euros. D'où l'importance de nos ressources propres, à commencer par les recettes de billetterie, sans compter les recettes de mécénat, celles des visites de Garnier, etc. Notre modèle économique actuel ne peut donc pas supporter les crises sociales ou liées aux attentats que nous avons connues.

Après les grèves liées à la loi El Khomri, nous avons eu les week-ends des gilets jaunes, mais on pourrait mentionner aussi les grèves de la SNCF, surtout les plus anciennes, qui nous occasionnaient de gros problèmes de remplissage le week-end, puisque le public ne pouvait plus venir de province. Il y eut ensuite, effectivement, la réforme des retraites, qui nous a infligé un choc très violent. À mon avis, si l'on pouvait comprendre une réaction forte de l'ensemble des syndicats et du personnel à la suspension d'une caisse de retraite qui existait depuis 350 ans, sans que l'État ne propose de projet alternatif à cette annulation, il était plus difficile d'expliquer que les grèves continuent à partir du mois de janvier, alors que l'ensemble du pays, et notamment la SNCF et la RATP, reprenait sa vie.

En tous cas, cette période a été très difficile. La grève perlée a repris à partir du mois de février, puis nous sommes tombés dans la crise sanitaire... Bref, depuis le 5 décembre, nous vivons une crise très grave, qui a créé des déficits importants sur l'année 2019, ce qui est d'autant plus dommageable que le 5 décembre, nous terminions une année 2019 exceptionnelle, avec 4 ou 5 millions d'euros de résultat positif. Mais nous avons perdu, entre le 5 et le 31 décembre 2019, 15 à 16 millions d'euros, ce qui fait que nous avons fini l'année avec un déficit de 12 millions d'euros. L'année 2020 a débuté dans la continuité des grèves, jusqu'au 24 janvier exactement, ce qui nous a fait perdre de nouveau 5 millions d'euros, avant que nous n'entrions dans la pandémie.

Le modèle actuel de l'Opéra de Paris ne peut pas supporter, et ne supportera pas dans le futur, des crises sociales ou sanitaires comme celles que nous venons de connaître. Je rappelle que, au cours des dix dernières années, entre 110 et 115 postes ont été supprimés ; nous en sommes désormais à 1 480 postes à durée indéterminée, et environ 300 postes à durée déterminée. Si l'on compare ces chiffres avec ceux des autres grands établissements internationaux, on voit que l'Opéra de Paris se défend très bien ! D'autant que nous ne gérons pas un seul théâtre : nous avons un théâtre de 2 700 places et un de 2 000 places, ainsi qu'une école de danse à Nanterre et des ateliers à Berthier. Cela pose la question du modèle économique et de l'engagement de l'État. L'établissement a fait beaucoup d'efforts au cours des dernières années, alors que les financements publics ont baissé de 10 à 15 millions d'euros : notre subvention est passée de 108 millions d'euros il y a une dizaine d'années à 97 millions d'euros aujourd'hui, soit une baisse sensible. Pourtant, nos charges fixes connaissent une augmentation mécanique du fait de l'ancienneté : chaque année, la masse salariale augmente de 1,6 %, quoi qu'il arrive, à quoi il faut ajouter des mesures nouvelles inévitables, ce qui aboutit à environ 2,2 % d'augmentation par an...

**M. Martin Ajdari, directeur général adjoint de l'Opéra national de Paris. –**

Sur l'année 2020, l'état des lieux se bornera principalement à des constats budgétaires, malheureusement. Nous avons dû annuler tous les spectacles de début mars jusqu'à la fin de la saison en juillet. Et, vu les incertitudes pesant sur la rentrée, nous avons anticipé des travaux prévus l'an prochain, en 2021, pour qu'ils aient lieu cette année. Cela a conduit à une annulation de presque tous les spectacles entre mars et la fin novembre à Bastille, et la fin de l'année 2020 à Garnier.

Or, comme l'a expliqué Stéphane Lissner, nous avons besoin de jouer pour couvrir les frais fixes, contrairement à la plupart des théâtres qui bénéficient d'une subvention couvrant leurs frais fixes, ce qui leur laisse une marge pour financer l'activité artistique. Comme nous n'aurons quasiment aucun spectacle cette année, nous finirons 2020 avec une perte de 44 millions d'euros, dont l'essentiel est lié à la covid-19, et pour environ 5 millions d'euros, aux grèves de janvier.

À la fin 2019, nous disposions d'un fonds de roulement dont la vocation était de financer des investissements dans l'outil de production, notamment dans les aspects patrimoniaux du bâtiment. Les quelque 20 ou 30 millions d'euros qui le constituaient se seront transformés, fin 2020, en –20 millions d'euros ! C'est une perspective assez angoissante que de ne plus avoir de réserve, et de ne pas savoir si nous pourrions maintenir correctement notre outil de travail et de production ainsi que sa sécurité.

L'absence de fonds de roulement fait aussi peser une contrainte sur toute prise de risque et toute innovation. Comme notre modèle économique dépend de plus en plus des recettes commerciales, disposer de réserves permet de faire face à des aléas, y compris commerciaux. La tentation va être de prendre de moins en moins de risques, ce qui risque d'affadir le lien entre l'Opéra de Paris et la création.

Or, si l'Opéra de Paris dispose dans son répertoire d'œuvres susceptibles d'attirer un public large, et dont le succès est à peu près garanti, il y a aussi des prises de risque à faire, avec des créations. C'est ce qu'a fait Stéphane Lissner, qui a produit quelques exemples emblématiques, comme *Moïse et Aaron* ou *les Indes galantes*, qui ont permis une incursion de la culture urbaine dans la musique baroque. De telles prises de risques ne sont pas possibles sans un minimum de réserves pour faire face aux aléas.

Oui, notre subvention, en valeur absolue, est très importante, puisqu'elle s'élève à 97 millions d'euros. Mais elle a diminué, en dix ans, de près de 15 millions d'euros. En tenant compte de l'inflation, c'est une baisse de 25 %. Pourtant, dans le spectacle vivant, la loi de Baumol nous dit qu'il n'y a pas de rendements croissants, ni de gains de productivité. Nous sommes donc confrontés à un effet de ciseaux, avec une tension qui se crée entre l'évolution des recettes et celle des charges.

Les recettes, depuis dix ans, ont été portées par la hausse de la billetterie, qui a atteint des niveaux extrêmement importants, et du mécénat. Mais ces deux leviers touchent à leur limite. Le prix des places est déjà parfois de 200 euros, ce qui est beaucoup, surtout dans une phase où nous aurons moins de spectateurs internationaux et où les spectateurs ont un pouvoir d'achat restreint, en tous cas pour ce type de dépenses. Quant au mécénat, son montant a doublé sous le mandat de Stéphane Lissner, c'est-à-dire depuis 2014. Il a triplé depuis 2002. Il atteint aussi ses limites, puisque le cadre fiscal a été resserré récemment, et qu'une bonne partie des entreprises mécènes hésitent à investir à un moment où elles doivent demander des efforts ou des sacrifices à leurs salariés – environ un tiers des recettes de

mécénat vont diminuer en 2020. Certes, nos grands partenaires historiques restent fidèles, mais nombre de donateurs et de mécènes intermédiaires ont tendance à se replier. Notre trésorerie reste légèrement positive, parce que les spectateurs payent leur billet à l'avance, mais elle est de plus en plus ténue.

Comme la plupart des établissements publics, nous n'avons reçu aucun soutien de l'État en 2020. On peut le comprendre : l'État considère qu'il fallait commencer par soutenir les structures privées dont l'existence était directement menacée, quand les établissements publics jouissent d'une forme de garantie implicite. Ce raisonnement peut s'entendre pendant quelques semaines, voire quelques mois. Mais au bout d'un moment, il faut que nous sachions comment reconstituer nos réserves, comment nous pourrions fonctionner en 2021, avec un niveau de recettes propres qui sera forcément impacté par la crise sanitaire et économique, dont on ne connaît ni l'ampleur ni la durée.

**M. Stéphane Lissner.** – En ce qui concerne les investissements, nous avons chaque année une demande tout à fait raisonnable de l'ensemble des services, liée essentiellement à la sécurité, mais aussi à l'entretien des bâtiments. Son montant tourne autour de 20 à 22 millions d'euros par an. Nous arbitrons, pour aboutir à un résultat de dépenses annuelles de 10 à 12 millions d'euros. Sur cette somme, l'État nous donne 1,5 million d'euros par an. Le reste doit donc être pris sur nos résultats. Pourtant, ces investissements portent souvent sur la sécurité. Auparavant, l'État finançait les investissements à hauteur de 6 millions d'euros...

D'où l'importance de présenter des spectacles qui attirent. Il faut créer un événement autour des titres du répertoire que nous montons, à travers la qualité des artistes, des chanteurs, des metteurs en scène, ou en mettant l'accent sur la découverte, et en espérant que celle-ci va intéresser le public. Mais il faut être lucide : sur les 75 à 80 titres du répertoire, seuls une quinzaine se vendent vraiment bien. Et encore : si on les reprend trop régulièrement, on épuise le public. Et les Français sont beaucoup plus intéressés par la théâtralité que par les voix. À Vienne ou à Munich, quand vous reprenez une *Traviata* que vous avez jouée quatre ou cinq fois, le public est très intéressé de découvrir la nouvelle voix de Violetta. En France, on vous dit qu'on a déjà vu le spectacle. La France n'est pas, culturellement, un pays musical, et c'est le théâtre qui a pris le pas sur la musique dans la perception du public. Cela pose un problème de répertoire : un *Barbier de Séville*, ou une *Traviata*, que vous pouvez jouer pendant 25 à 30 ans à Berlin, dure chez nous au maximum sept à huit ans : une fois que vous l'avez représentée quatre ou cinq fois, c'est terminé. À Londres, ou au *Metropolitan Opera*, on joue *la Bohème* de Zeffirelli depuis 1962. Il est vrai aussi que chez nous la presse, qui reproche souvent la théâtralité à l'opéra, parle essentiellement de mise en scène ! Résultat : on ne dit plus le *Don Giovanni* de Mozart, mais le *Don Giovanni* de Haneke.

Il est donc compliqué de créer un répertoire durable. Or, faire une nouvelle production coûte beaucoup plus cher que de reprendre une production existante. Ainsi, en reprenant *Le Barbier de Séville*, vous pouvez espérer faire pratiquement 150 000 à 200 000 euros de bénéfices à l'Opéra Bastille. Quand vous en faites une nouvelle création, vous allez plutôt être à l'équilibre pour chaque représentation. Sur dix ou douze représentations, le gain atteint 2 ou 3 millions d'euros pour une reprise quand, pour une création, on est à l'équilibre. Qui dit remplacement du répertoire dit dépenses supplémentaires, donc. Mais si un spectacle est repris trop souvent, le public diminue et les résultats économiques aussi.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Notre commission s’est mobilisée pour l’équité des aides à apporter à tout type de structures en période de crise. Je pense par exemple aux mesures de chômage partiel. J’ai encore écrit à Roselyne Bachelot, en fin de semaine dernière, et lui ai redit oralement que ce n’est pas tenable. Beaucoup d’opéras, qui fonctionnent comme des établissements publics de coopération culturelle, vont se trouver dans les plus grandes difficultés dans les semaines à venir.

**Mme Sylvie Robert.** – Vos propos ne me surprennent pas, mais ils sont très préoccupants, et même vertigineux. Le groupe de travail que j’ai animé a révélé assez tôt un manque de visibilité sur la manière dont l’État allait accompagner les acteurs sur la reprise de la saison. Vous dites que vous allez reprendre en mode dégradé, et même avec un décalage, au mois de novembre pour Bastille et en fin d’année pour Garnier. Attendez-vous encore des clarifications sur cette rentrée ? Comment avez-vous pris ces décisions ? Des répétitions ont-elles lieu dans vos salles ? Avez-vous recommencé une activité sans public ? Comment allez-vous redonner confiance au public ?

On s’attendait à des conséquences préoccupantes de la crise sur le mécénat. Sur le prix des places, avez-vous élaboré une stratégie ? Vous nous avez parlé de l’anticipation des investissements, notamment sur les projets d’entretien et de mise aux normes des salles de Garnier et de Bastille. Où en êtes-vous sur la salle modulable ? Est-elle encore d’actualité ? Sur le site de Bastille, vous deviez contribuer...

**M. Stéphane Lissner.** – Oui, à hauteur de dix millions d’euros.

**Mme Sylvie Robert.** – Le pouvez-vous toujours ? A Rennes, notre opéra est tout petit, mais nous voyons aussi les conséquences de cette crise.

**M. Stéphane Lissner.** – Je suis venu à Rennes, il n’y a pas longtemps, voir *L’inondation* ; c’était un très beau spectacle.

En ce qui concerne la stratégie, j’ai proposé à l’État d’anticiper les travaux qui étaient prévus à l’été 2021. Cette échéance correspondait initialement à la date de mon départ et de l’arrivée de mon successeur. Compte tenu des incertitudes qui pesaient sur la crise sanitaire, j’ai estimé qu’il serait plus intelligent de faire ces travaux dès maintenant, ne sachant pas comment on allait recevoir le public à partir du mois de septembre. Il aurait été absurde de devoir refermer de nouveau et arrêter la machine pour quatre mois en 2021, au moment de l’arrivée de mon successeur.

Nous avons attendu la réponse de l’Etat à cette proposition pendant cinq ou six semaines, ce qui a décalé le travail de programmation alternative que je voulais mettre en place à partir de septembre à Garnier : en fermant le rideau de fer, en relevant la fosse d’orchestre, j’ai pensé que nous pourrions avoir une programmation de concerts et une programmation de ballet, ce qui fait que Garnier ne sera pas fermé. À partir du 19 septembre, il y aura presque tous les week-ends des concerts à Garnier, et il y aura vingt représentations d’un ballet classique à partir du 4 octobre, puis vingt représentations d’une soirée contemporaine avec le ballet.

À Bastille, nous ne pourrions rien faire, et nous redémarrerons à partir du 23 novembre, avec un cycle de la tétralogie. Nous essaierons de faire le deuxième cycle à Radio France, pour ne pas supprimer beaucoup de représentations de *La Bayadère*, de *Carmen* et de *La Traviata*. Or je dois veiller à l’équilibre, pour que tout le monde puisse

revenir : il faut que les danseurs étoiles puissent danser, que le corps de ballet travaille, que le chœur chante, dans *La Traviata*... En principe, à partir de janvier, les deux théâtres seront en conditions normales. Du coup, l'été prochain, mon successeur pourra prolonger la saison sur le mois de juillet, au lieu de l'arrêter comme prévu le 30 juin pour débiter les travaux.

Hier, nous avons fait deux concerts à Garnier, pour le personnel soignant et pour des associations – c'était le traditionnel concert gratuit du 14 juillet – et nous en avons également fait un avant-hier pour les abonnés et les mécènes. Il y avait à peu près 1 000 personnes dans la salle, puisque nous avons respecté les règles sanitaires : un groupe, un couple pouvaient s'asseoir ensemble ; sinon, il fallait laisser une place libre. Résultat : nous avions environ une demi-salle. Nous avons demandé aux spectateurs de rester masqués, même si ce n'était pas obligatoire. Et nous avons supprimé l'entracte pour limiter les déplacements. D'ailleurs, cela posera problème : comment représenter *La Traviata* sans entracte ? Puis, avec les gestes barrière, le chœur ne peut pas chanter sur la scène, et les danseurs non plus : le corps de ballet ne pourra pas évoluer groupé. Quant à la fosse d'orchestre, nous pourrons aller jusqu'à une nomenclature mozartienne, entre 45 et 60 musiciens, mais nous ne pourrons pas monter une tétralogie avec 120 musiciens : il faudra installer l'orchestre sur le plateau, en respectant la distanciation. Pour l'instant, nous ne savons pas quelles seront les conditions le 23 novembre.

Sur le prix des places, je pense comme vous qu'il y a un problème. D'ailleurs, dès qu'on sort du répertoire des œuvres les plus connues, nous avons beaucoup de mal à vendre la première catégorie. Il y a une quinzaine d'années, le directeur étant Gérard Mortier, la billetterie rapportait entre 27 et 30 millions d'euros. Nous sommes aujourd'hui à 77 millions d'euros. Nous avons aussi fait plus que doubler le mécénat, qui est passé de 8 ou 9 à 19 millions d'euros. Mais, avec l'abaissement des incitations fiscales au mécénat des grandes entreprises par la loi de finances pour 2020, nous nous attendons à rencontrer plus de difficultés pour accroître cette recette. Nous devrions conserver le soutien des grandes sociétés étrangères comme Rolex qui ne sont pas affectées par ces nouvelles dispositions, ou même celui des grandes entreprises françaises qui soutiennent traditionnellement l'opéra, mais nous nous attendons à des baisses au niveau des petites entreprises du fait de la crise.

En ce qui concerne notre image, nous avons encore à récupérer le public, dont une partie a été très choquée par les grèves de décembre et janvier. Nous recevons toujours des réactions de mécènes ou d'abonnés qui sont extrêmement fâchés de ce qui s'est passé. Pour la rentrée, les prix sont fixés, puisque nous avons vendu les abonnements, même si nous en avons écoulé 35 % de moins que d'habitude. On voit en Europe que les retours, pour l'instant, ne sont pas très brillants. Le public hésite à revenir... Et on entend qu'il va falloir mettre un masque dans les endroits clos. Je ne suis pas très optimiste sur le remplissage, surtout si nous répliquons des représentations dix ou douze fois.

Comment reconquérir le public ? Nous avons lancé nombre d'opérations. Avec le *streaming*, nous avons eu des résultats extraordinaires, qu'il s'agisse de l'opéra, du ballet, des galas ou de la 3<sup>e</sup> scène. Nous sommes d'ailleurs quasiment au premier rang mondial en ce qui concerne les réseaux sociaux, puisque nous avons dépassé les 1,6 million d'abonnés, entre Twitter, Facebook et Instagram.

Avec la technologie, avec la plateforme digitale, nous devons réfléchir à la création d'un nouvel objet – même si rien ne remplacera jamais le spectacle vivant. Par exemple, nous avons tous été marqués par la *Carmen* de Peter Brook, qui consistait en des extraits joués avec deux pianos aux Bouffes du Nord. Cela a bien montré qu'on peut donner

une émotion à travers une œuvre du grand répertoire autrement qu'avec un orchestre, un chœur, etc. Nous pourrions imaginer des créations à partir du répertoire, différentes d'une retransmission classique, qui nous permettraient d'aller vers un public différent. Nous verrons ce que fera mon successeur, mais je suis convaincu que, à cause du modèle économique, à cause de la situation que nous venons de vivre, nous devons réfléchir sur le futur. Cette pandémie nous enseigne qu'on ne peut pas continuer comme ça.

Cela dit, avec 1 500 salariés, l'Opéra de Paris est très en dessous de la moyenne européenne. Nous avons un théâtre de 2 700 places, avec un des plus grands plateaux au monde. *Covent Garden*, la *Scala* de Milan, l'Opéra de Vienne ont entre 1 700 et 2 000 places. Si vous ajoutez le théâtre de Garnier, qui compte 2 000 places, cela fait 750 personnes par théâtre – puisqu'il n'y a guère de mutualisation possible, en dehors du niveau de la direction générale. Or, aucun théâtre en Europe n'emploie moins de 1 000 salariés. Et le *Metropolitan Opera*, qui fait 200 représentations d'opéras par an, c'est-à-dire moins que nous, emploie 3 400 personnes. Notre subvention de 97 millions d'euros peut paraître énorme. Mais c'est pour deux théâtres ! Je dis à Bercy que, si nous n'avons plus les moyens d'entretenir deux théâtres, il faut n'en entretenir qu'un. Et je n'ai même pas compté l'école de danse, à Nanterre, qui compte 200 élèves et est réputée dans le monde entier.

On a envers nous une grande exigence, non seulement pour la gestion, ce qui est tout à fait normal, mais aussi sur le plan artistique. Or l'opéra, cela coûte : on ne peut pas réduire le nombre de musiciens ! Nous en avons 154 pour deux théâtres, quand à Vienne, il y en a 160 pour un théâtre... Nous avons tout de même fait, l'année dernière, 500 représentations.

**M. Martin Ajdari.** – Nous avons entre 800 000 et 900 000 spectateurs par an, soit à peu près autant que l'ensemble de l'offre lyrique en France. Si notre subvention est importante, elle représente, en prix par place, 30 à 40 % de moins que pour chaque spectateur de l'Opéra-comique ou de l'Opéra de Lyon. Plus de la moitié des spectateurs de spectacles lyriques ou chorégraphiques en France sont à l'Opéra de Paris tous les ans. Et notre subvention représente beaucoup moins que la moitié de l'ensemble des subventions publiques.

Il y a une grande fragilité de notre art par rapport à la crise sanitaire, qu'il s'agisse des chœurs, des danseurs, des musiciens, ou des artistes qui, souvent, nous viennent de l'étranger. Or nous ne pouvons pas annuler une saison avec quelques mois de préavis car les artistes qui répondent à un système d'engagements internationaux sont souvent recrutés trois ou quatre ans à l'avance. Nous n'avons donc pas une grande capacité d'ajustement à court terme. Nous avons à la fois des frais fixes très importants, et des frais variables rigides à deux ou trois ans.

Nous étions théoriquement éligibles au chômage partiel, aux termes de l'ordonnance du 22 avril 2020, puisque nous avons plus de 50 % de ressources propres. Mais on nous a demandé, si nous voulions y avoir accès, de ne pas compenser un euro de perte de rémunération pour les salariés, contrairement à ce qui a pu se produire à la RATP ou la SNCF ou dans d'autres établissements publics. Au sein des établissements culturels et, en général, dans l'environnement public, les salaires ont été maintenus, même si les primes d'activité ont, elles, été perdues. C'est un choix qu'il était difficile d'imposer aux salariés de l'Opéra. L'absence de recours au chômage partiel, pour une activité industrielle et commerciale comme celle de l'Opéra de Paris, peut représenter, vu la durée d'inactivité, 25 à 30 millions

d'euros. Une large part de nos pertes résulte donc de l'absence d'accès dans des conditions à peu près satisfaisantes au chômage partiel.

Il y a eu toutes les semaines l'éditorialisation d'une captation audiovisuelle, en partenariat avec France Télévisions, ce qui a permis d'enregistrer plus de 2 millions de vues pour l'ensemble des spectacles ainsi diffusés, soit un résultat assez encourageant. La 3<sup>e</sup> scène a connu un nombre de visites inédit et trouve un débouché aujourd'hui dans les salles de cinéma, avec une série de quatre courts-métrages proposés depuis la semaine dernière. Nous avons lancé une plateforme éducative de familiarisation avec les univers du ballet et de l'opéra, qui a déjà recruté 200 000 utilisateurs actifs. Nous essayons donc de maintenir un lien par le numérique, ce qui ne remplace évidemment pas ce qui peut se nouer dans une salle.

Le projet de salle modulable est intimement lié à l'aménagement de la cité Berthier, pour offrir des salles et des espaces de représentation supplémentaires à la Comédie française et à l'Opéra. L'Opéra de Paris y organisait régulièrement des répétitions. Il possède également là-bas des ateliers et du stockage de toiles et de costumes. Le projet de salle modulable et d'aménagement du site de Bastille consiste, pour un budget d'à peu près 60 millions d'euros, arrêté il y a deux ou trois ans, à armer enfin la salle modulable, présente dans le site de Bastille depuis l'origine, mais qui a été laissée inexploitée et non aménagée pour des raisons de coût à l'époque. Cela permet de parachever le projet de l'Opéra Bastille et d'aménager les différents espaces, notamment ce qu'on appelle le « site des délaissés », qui est un espace non construit près de l'hôpital des Quinze-Vingts, pour y construire une extension de l'atelier des décors qui est aujourd'hui à Berthier.

Cela permettra d'avoir des productions propres, notamment celles de l'Académie de l'Opéra de Paris, et l'accueil de productions d'une richesse ou d'une densité plus diverses que ce que l'on peut donner dans les grandes salles de Bastille et de Garnier. Nous y ferons aussi de la location événementielle pour avoir une source de revenus complémentaires et pourrons y accueillir des répétitions, ce qui libérera du temps de plateau à Bastille et Garnier et consolidera le modèle économique. Tout ceci est en cours de gestation depuis un an. Nous avons beaucoup travaillé avec les architectes pour faire rentrer le budget dans les prévisions initiales. Nous souhaitons une salle modulable, qui ne soit pas un théâtre à l'italienne mais puisse accueillir toutes sortes de configurations scéniques complémentaires des théâtres plus classiques. Nous attendons de la part de l'État, dans les prochaines semaines, la confirmation de ce projet dans sa dimension et dans son calendrier, même si nous nous attendons à un rebattage de cartes important d'un point de vue économique, financier et budgétaire, vu le contexte actuel. En tous cas, ce projet continue à être cadré sur le plan financier et économique, et affiné du point de vue fonctionnel.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Merci pour ces informations précises et synthétiques. Représentants des territoires et des collectivités territoriales, nous sommes pris dans cette tenaille que vous avez évoquée, entre la baisse des recettes et la hausse des dépenses. Parmi les thématiques de notre commission, il y a le sport. Les membres du corps de ballet sont assimilables à des sportifs de haut niveau. Quel est leur suivi médical ? A-t-il évolué dans le temps ?

**M. Stéphane Lissner.** – Benjamin Millepied a opéré une véritable transformation, à travers des propositions financées par du mécénat. Le changement des parquets a réduit le nombre de blessures. L'organisation du travail, inchangée depuis 1983, a également évolué – nombre de pauses, organisation des repas, etc. Des médecins nous ont en outre rejoints.

La crise sanitaire a été compliquée à gérer sur ce plan, les danseurs ne pouvant pas travailler leurs sauts à domicile. Il faudra deux mois et demi pour retrouver, physiquement, des conditions de travail normales. C'est pourquoi les premières représentations de ballet sont prévues pour début octobre. L'organisation demeure perfectible, néanmoins depuis mon arrivée et la nouvelle orientation donnée par Benjamin Millepied la situation s'est améliorée.

La santé au travail concerne aussi les musiciens, notamment du fait du risque de tendinite. C'est d'ailleurs l'une des raisons du malaise et de l'inquiétude liés à la réforme des retraites. Le régime spécial constituait une sécurité pour les musiciens qui se seraient retrouvés à 60 ans dans l'incapacité physique de jouer.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Merci de le préciser. Ce détail capital n'est pas perçu par les spectateurs, ni d'ailleurs par la majorité des Français.

**M. Stéphane Lissner.** – Les problèmes de santé peuvent toucher une dizaine de personnes chaque année. Pour des raisons économiques, le nombre de représentations à Noël a fortement augmenté. Or si l'on programme 25 représentations de *La Bayadère*, cela implique pour le corps de ballet de danser tous les soirs ! Il faudrait 20 danseurs supplémentaires pour pouvoir augmenter le nombre de représentations. Entre le 20 novembre et le 5 janvier, nous recevons 120 000 spectateurs et jouons tous les jours. Aucun autre théâtre au monde ne fait de même !

**M. Martin Ajdari.** – Le docteur Xavière Barreau, qui travaille auprès du ballet, travaille également à l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (Insep). La condition de sportif de haut niveau des danseurs du ballet est bien prise en compte.

Nous entendons souvent dire que les danseurs et les musiciens d'orchestre qui exercent ailleurs en France ne disposent pas d'un régime spécial. C'est vrai. Toutefois, le niveau de qualité exigé au quotidien pour les artistes de l'Opéra de Paris est très élevé, tout comme le nombre de représentations. Aucun d'entre eux ne veut risquer d'altérer ou de menacer l'exigence artistique de l'ensemble en étant contraint de continuer à jouer au-delà de ce que ses capacités physiques lui permettent de faire. La danse classique est extraordinairement exigeante au rythme et à l'intensité où elle est produite à l'Opéra de Paris. Or le régime spécial prévoyait un départ à la retraite précoce pour les danseurs, ainsi que la possibilité de partir en invalidité dans des conditions spécifiques pour les musiciens de l'orchestre et les artistes des chœurs. C'est pourquoi la remise en cause de ce régime, insuffisamment anticipée et expliquée et non précédée de mesures éventuelles de substitution, a provoqué une telle mobilisation.

**M. Stéphane Lissner.** – Aucune autre compagnie de danseurs en France ne donne plus de 200 représentations par an, auxquelles s'ajoutent les tournées ! La retraite est fixée à 42 ans. À partir de 37 ou 38 ans, nous perdons déjà quelques danseurs en route. Ils dansent dans le ballet depuis l'âge de 17 ou 18 ans, et ils dansent beaucoup, et plus qu'ailleurs. Les autres compagnies n'ont pas la même exigence. Nous sommes l'un des meilleurs ballets au monde. Cela demande un travail considérable, qualitatif mais aussi quantitatif.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Votre modèle économique semble supporter les inconvénients d'une délégation de service public, sans les avantages associés. Non seulement le montage des spectacles est à votre charge, mais vous devez également assumer les aspects relatifs à l'entretien et à la rénovation des lieux. C'est inconcevable ! Comment le ministère

de la culture peut-il vous demander cela ? Quel rôle joue la Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) Île-de-France dans la rénovation du palais Garnier, bâtiment classé ?

J'ai été sensible à votre propos concernant la capacité du public parisien à accepter autre chose que des spectacles à la mise en scène très élaborée. D'autres scènes franciliennes, notamment l'opéra royal du château de Versailles, proposent des spectacles en version de concert. Une partie de votre public a-t-elle migré vers les nouvelles scènes existantes, comme la Seine Musicale ?

**M. Stéphane Lissner.** – Depuis mon arrivée je m'efforce de convaincre la tutelle et Bercy de revenir sur le plafond d'emplois auquel nous sommes contraints. Ce plafond pourrait être remplacé par un plafond économique imposant un montant annuel fixe de frais de personnel à ne pas dépasser – charge à nous de le dépenser à notre convenance. En l'état, il constitue un handicap pour nous. Nous sommes « coincés » entre une tutelle, qui a ses exigences car elle finance l'établissement, et les syndicats avec lesquels nous discutons. La gouvernance de l'Opéra devra évoluer, à l'image des autres opéras européens. Sans refuser tout contrôle, nous regrettons de ne pas pouvoir gérer les choses comme nous le voudrions.

Le public n'est pas vraiment attaché à une élaboration donnée, mais il se lasse rapidement du même spectacle repris régulièrement. Au bout de cinq à six représentations de *La Traviata*, nous peinons à remplir les places. Changer la distribution ne suffit pas à motiver le public. C'est pourquoi il nous faut programmer rapidement de nouvelles productions.

Les nouveaux établissements que sont la Philharmonie et la Seine Musicale constituent des initiatives très positives. L'important est que la qualité soit au rendez-vous. Le succès de la Philharmonie est un succès pour l'opéra, pour Paris et pour la France. Je n'y vois aucune concurrence, d'autant que son répertoire est symphonique quand le nôtre est lyrique et dansant. En revanche, les tarifs y sont bien moins élevés que les nôtres, ce qui m'ennuie !

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Le lyrique est ce qui coûte le plus cher dans le spectacle vivant.

**Mme Laure Darcos.** – Certains spectacles initialement inscrits au répertoire de cette année pourront-ils être programmés sur la saison 2021-2022 ?

En cas d'annulation d'un spectacle, comment les solistes sont-ils indemnisés ?

Qu'en est-il des *American Friends of the Paris Opera and Ballet* ? Les opéras aux États-Unis semblent être dans une situation catastrophique. Une fois les frontières rouvertes, sera-t-il possible de récupérer une partie de ce public américain féru de ballets et d'opéras ?

Les négociations relatives aux retraites sont-elles terminées ? Des points d'achoppement demeurent-ils avec certains secteurs d'activité ?

Avez-vous pu recenser les audiences de vos captations télévisées, notamment celles de *Manon* ? De plus en plus d'opéras sont diffusés au cinéma. Cette façon de se réinventer a déjà fait ses preuves.

La crise a-t-elle eu des incidences financières sur l'école de danse ? La promotion des danseurs a-t-elle été compromise par les blocages successifs que vous avez subis ? Cela pose-t-il un problème pour les promotions à venir ?

Le spectacle traditionnellement organisé en décembre dans le cadre de la matinée « Rêve d'enfants », qui a plus de trente ans d'existence, pourra-t-il avoir lieu cette année ? Comment les choses se sont-elles passées durant ces dernières années chaotiques ?

**M. Stéphane Lissner.** – Il est presque impossible pour mon successeur, Alexander Neef, de reprendre les spectacles annulés cette année pour la saison 2021-2022, car sa programmation est faite. Cependant, certains spectacles seront peut-être reportés sur les saisons 2022-2023 ou 2023-2024.

Votre dernière question concerne un sujet grave qui me touche beaucoup. « Rêve d'enfants » est une représentation de ballet classique donnée en matinée à Noël, à Bastille, pour 2 700 enfants défavorisés des banlieues, et financée par les mécènes de l'Association pour le rayonnement de l'Opéra national de Paris (Arop). En 2019, au milieu de la crise liée à la réforme de retraites, alors que la matinée avait été maintenue et le brunch habituel organisé, les syndicats ont décidé de faire grève, empêchant toute représentation. Cela a constitué un véritable choc pour moi. Je suis habitué aux négociations, mais cela passait les bornes. De plus, cela a beaucoup perturbé les mécènes, qui tiennent beaucoup à cet événement. Si une nouvelle réforme des retraites était annoncée cette année, cet événement risquerait de nouveau de se heurter à de grandes difficultés.

**M. Martin Ajdari.** – Une partie des spectacles chorégraphiques de cette saison pourra être reprise sur la saison 2021-2022, notamment *Le Rouge et le Noir*. La réalisation dès 2020 des travaux scéniques prévus en 2021 libérera du temps de jeu à l'automne 2021, ce qui permettra de reprendre une ou deux productions. Alexander Neef y travaille.

Nous comptabilisons 100 000 spectateurs par an dans les salles de cinéma dans le monde. À titre de comparaison, les opéras nationaux en régions recensent souvent 150 000 spectateurs par an. Cette audience n'est donc pas négligeable.

**M. Stéphane Lissner.** – Au total, nous diffusons dans 80 salles.

**M. Martin Ajdari.** – Le spectacle *Manon* sera repris en 2021-2022. Les spectateurs frustrés par son interruption en cours de série pourront donc y assister. La quatrième représentation, sans public, a fait l'objet d'une captation audiovisuelle proposée trois semaines plus tard en *streaming* dans le cadre de l'offre lancée pendant la crise. Ce spectacle a été vu par 230 000 personnes. Cette offre ne remplace pas le spectacle en tant que tel, mais constitue un complément voire un substitut temporaire intéressant.

Nous ne retirons rien à notre plan d'économies visant à limiter les charges et la sollicitation de la trésorerie de l'Opéra, mais l'école de danse n'est pas affectée par cette démarche. L'école possède un potentiel important de développement de partenariats, y compris à l'international. Le nombre d'enfants accueillis sera maintenu. Le concours du ballet n'ayant pu être organisé, les recrutements ont été retardés. Cependant, l'activité du ballet devant reprendre plus tardivement, cela ne posera pas de difficulté.

Les solistes - chanteurs et chefs d'orchestre - sont souvent embauchés plusieurs années à l'avance, sur la base de rémunérations hors normes. Dans une grande partie du monde lyrique à l'échelle internationale, ces contrats n'ont pu être honorés ou ont été rompus au motif de la situation de force majeure constituée par la crise sanitaire. Nous avons tenté de trouver une solution équilibrée, pour préserver la relation de confiance entre l'Opéra et ces artistes tout en tenant compte de notre absence de recettes et des 40 millions d'euros de pertes

liés à la crise. Pour la période de mars à juillet - où tous les spectacles ont été annulés -, nos modalités sont conformes en pourcentage à celles pratiquées ailleurs en Europe et en France - avec un taux d'indemnisation autour de 20-30 % - et plutôt supérieures en valeur absolue, nos artistes étant davantage rémunérés. Plus de cent artistes sont concernés par ces propositions, qui sont, à quelques contestations près, largement acceptées.

Cette question implique de prêter attention à la fois à l'argent du contribuable, à la situation de l'artiste - ses frais, notamment - et au lien que nous avons avec lui. Nous nous efforçons de maintenir cet équilibre. Pour le moment, nous enregistrons un taux d'acceptation voire de satisfaction important, ce dont nous nous réjouissons.

**M. Stéphane Lissner.** – Nous sommes au-dessus de la moyenne européenne et avons essayé de favoriser les cachets les plus bas. Le taux d'indemnisation est compris entre 20 % et 35 % pour les cachets les plus bas et entre 20 % et 25 % pour les plus élevés.

**M. Martin Ajdari.** – Nous n'avons pas d'informations sur le calendrier et l'étendue de la reprise annoncée de la réforme des retraites. Nous avons commencé en janvier et février à identifier avec les syndicats des modalités de traitement par accord collectif des spécificités encadrées par le régime spécial – accompagnement des situations d'invalidité, des fins de carrière précoces, etc. Ces spécificités ont en effet un coût, de plusieurs millions d'euros par an. En l'absence de régime spécial, elles doivent être traitées par accord d'entreprise, donc intégrées au modèle économique de l'Opéra et aux modalités de soutien de l'Opéra par l'État. Cette question, presque de second ordre d'un point de vue financier compte tenu des enjeux liés à la crise sanitaire, demeure néanmoins.

En première lecture à l'Assemblée avait été introduite dans le texte portant réforme des retraites une disposition particulière de rupture du contrat de travail pour les danseurs, environ 20 ou 25 ans après le début de leur carrière. L'idée était de mobiliser un outil juridique afin de pouvoir interrompre les contrats en toute sécurité pour les danseurs et pour l'employeur, dans des conditions financières appropriées. Nombre de danseurs n'ont pas des rémunérations très élevées, par comparaison notamment avec leurs homologues londoniens. Il est d'autant plus important pour eux de bénéficier d'une sécurité pour la seconde phase de leur vie professionnelle. Cette sécurité renforce en outre l'attractivité de la carrière pour les parents intéressés à l'idée de placer leurs enfants à l'école de danse. Des modalités de reconversion plus ambitieuses pourraient être imaginées, mais celles-ci existent et dépendent de la volonté de chaque artiste. Si le système doit changer, nous devons pouvoir proposer en substitution un dispositif fournissant des garanties au moins équivalentes. Ce défi devra être relevé dans les prochaines semaines, en cas de reprise du projet de loi.

**M. Stéphane Lissner.** – La retraite moyenne d'un danseur de 42 ans s'élève à 1 200 euros par mois. D'après nos projections, le changement de système n'entraînera probablement aucune économie. Les modalités de règlement de cette réforme – notamment via une éventuelle participation de l'entreprise – restent à définir. La contribution de l'État, votée chaque année, avoisine les 15 millions d'euros. Il faudra payer de toute façon, car aucun danseur ne s'engagera sans certitude d'avoir une retraite, d'autant qu'il est difficile pour un danseur de se reconvertir à 42 ans.

**Mme Laure Darcos.** – Une ancienne danseuse du corps de ballet est devenue maire d'Angervilliers, dans l'Essonne, et vice-présidente du conseil départemental. Il est donc possible de faire autre chose !

**M. André Gattolin.** – Le modèle économique du spectacle vivant repose sur deux piliers égaux : la billetterie, et les subventions – d’État ou territoriales. Le confinement ayant entraîné une nouvelle crise de la billetterie, des modes de diffusion alternatifs, par la captation et la télévision, ont dû être trouvés. Or l’audience de la captation réalisée par la Comédie-Française, vue par 250 000 téléspectateurs, a été jugée insuffisante par France Télévisions, alors que ce nombre correspond au public rassemblé sur un an par la Comédie-Française ! L’articulation entre l’audiovisuel public et l’offre culturelle de qualité mériterait d’être repensée.

La création de *La Tragédie de Carmen* de Peter Brook au Théâtre des Bouffes-du-Nord constituait une véritable transposition au sens d’Oscar Steimberg. De nouveaux modes de diffusion appellent de nouveaux modes de production, donc de nouveaux produits. Au-delà de la captation et de la diffusion de l’intégralité des œuvres, importantes pour le patrimoine, car durables, envisagez-vous d’inventer de nouvelles formes médiatiques de production ? Cela permettrait de créer une ressource complémentaire à la billetterie. Les subventions, notamment de collectivités territoriales, peuvent connaître en outre une certaine instabilité.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Le modèle économique des établissements régionaux est souvent composé aux deux tiers de subventions.

**M. André Gattolin.** – Une étude a été réalisée par le ministère de la culture il y a quelques années. Je parlais du spectacle vivant en général.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Les recettes de billetterie sont relativement faibles dans les établissements régionaux, car les collectivités mènent des politiques volontaristes en matière de tarification et de subvention. Leurs difficultés budgétaires liées à la crise risquent de poser problème sur ce point.

Nous assistions avant la crise à un désengagement de France Télévisions à l’égard de la diffusion du spectacle vivant, notamment en anticipation du festival d’Aix-en-Provence. Comment vous positionnez-vous par rapport à cela ?

**M. Stéphane Lissner.** – Le financement de la Comédie-Française repose majoritairement sur des fonds publics, contrairement au nôtre. Quand la part des recettes sur le budget global est moins importante, la situation de l’entreprise est moins délicate. Je pense qu’il faut complètement changer le système audiovisuel. L’Opéra de Paris doit s’équiper comme un producteur, se doter de huit à dix caméras téléguidées et d’un studio. Il pourra ainsi vendre sa propre production, et négocier des droits avec le personnel et les artistes. France Télévisions s’est effectivement beaucoup désengagée de la diffusion de spectacles vivants, le nombre de retransmissions obligatoires par contrat étant passé de six à « quatre plus un ». Le service public a diminué son engagement de manière générale.

En tant que producteur, l’Opéra pourrait aussi sortir du cadre de la retransmission pour inventer de nouveaux projets artistiques à partir du répertoire lyrique ou du théâtre. Dans le cadre de la 3e scène, nous avons filmé un spectacle inédit de 15 à 20 minutes, en direct, dans les sous-sols de l’Opéra Bastille, à partir d’un scénario sur le thème de la bohème. Cet objet n’était ni un opéra ni un film ni une pièce de théâtre, mais restait dans la culture lyrique.

À moins d’avoir des mises en scène exceptionnelles, comme celle de *Moïse et Aaron* d’Arnold Schoenberg, les musiques savantes ne peuvent pas atteindre un immense public, dans les limites d’une salle de 2 700 places. À côté du répertoire de 75 à 80 œuvres

existant, nous avons les capacités, le lieu, les moyens et les artistes nécessaires pour déployer un nouveau « produit ». En s'appuyant sur le répertoire, il est possible de réfléchir aux relations entre une jeune fille et son père – à travers Gilda et Rigoletto –, ou à la situation des femmes victimes de violences – à travers le personnage de Lulu – et de raconter des choses en lien avec l'actualité et le monde dans lequel nous vivons. J'aimerais développer cela. Un intérêt s'exprime au niveau européen pour le financement de ce genre de projet, car il ne suffira pas de déployer le *streaming* en cas de nouvelle crise. Or il est possible d'imaginer un objet particulier, créé pour la forme digitale. Nous serons tous amenés de toute façon à réfléchir à une indépendance en matière de production.

**M. Martin Ajdari.** – Sur le plan de l'audiovisuel public, un écart se creuse entre l'ambition d'un public très large – 10 % à 15 % de parts d'audience en soirée – et la réalité du public potentiel d'une retransmission d'œuvre d'opéra. La diffusion en direct est quasi-impossible, et s'effectue donc la nuit et l'été, comme le montrait un rapport de Catherine Clément resté célèbre. Les plateformes numériques comme Culturebox et Arte concert constituent néanmoins un relais important. Culturebox a participé d'ailleurs, avec France Télévisions, à l'opération « l'Opéra chez vous » et aux captations audiovisuelles qui ont généré plus de 2 millions de vues. Malgré la diminution de l'objectif du nombre annuel de captations, ces acteurs nous accompagnent quand même, sur la base d'un modèle économique dont nous connaissons la complexité.

Comment donner plus de visibilité à ces plateformes, qui demeurent peu connues en dehors d'un public d'habités ? L'équipement de nos salles de modalités de captation technique automatisées est un enjeu important. Cet investissement, dont les conditions restent à définir, permettrait de généraliser la captation dans de bonnes conditions. Il faudra également réfléchir à un système de diffusion numérique propre, pour gagner en indépendance par rapport à YouTube ou Facebook.

Pour mieux faire résonner les thèmes de l'opéra ou du ballet avec ceux d'aujourd'hui, un travail doit également être mené sur la forme. La captation fournit un accès formidable à une œuvre, mais des formes plus courtes, plus accessibles sont nécessaires pour pouvoir toucher un plus large public, et rendre le monde de l'opéra plus accueillant pour un public qui n'en possède pas forcément les codes. La plateforme aria vise à rendre cet univers plus familier. Dans le cadre de la 3<sup>e</sup> scène, un court métrage de 3 à 4 minutes avait été réalisé autour des *Indes galantes* de Clément Cogitore, qui a eu beaucoup de succès. Cette opération emblématique montre qu'une adaptation des formes permet de faire communiquer des univers qui ne sont pas, contrairement à ce que l'on entend souvent, définitivement fermés.

**M. Stéphane Lissner.** – Arte a enregistré le spectacle des *Indes galantes* dans son entier, mais proposera d'en diffuser un montage d'environ 1 heure 25. Ce sera une première. Le format est donc en train d'évoluer, aussi parce que les gens ne restent plus trois heures pour regarder un spectacle.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Qu'en est-il de l'avenir du théâtre lyrique en général ? Quel regard portez-vous sur la formation française à la musique, au théâtre et à la danse ?

**M. Stéphane Lissner.** – L'Opéra se heurte à la difficulté du renouvellement des générations. Il faudra réfléchir aux formes de l'Opéra pour conquérir un nouveau public. Du temps de Rolf Liebermann, en 1970, la théâtralité s'est invitée à l'Opéra de Paris et l'a ouvert à un nouveau public. Cependant, le répertoire de l'opéra compte plusieurs œuvres dotées d'un

livret assez limité. Cette forme d'opéra, centrée sur la jubilation vocale, peine à rencontrer le jeune public, car elle ne traite pas de sujets de société. Il faut chercher à y remédier, sans aller pour autant vers une théâtralité provocatrice et radicale, qui risquerait de nous faire perdre l'ancienne génération sans certitude de convaincre la nouvelle.

La mode, le public changent, et la situation de la représentation a aussi beaucoup changé. Cependant, le public est là. L'Opéra de Paris attire en moyenne depuis le départ d'Hugues Gall entre 800 000 et 900 000 spectateurs. Que ses spectacles soient conservateurs ou plutôt modernes, un public est remplacé par un autre, et ce nombre évolue peu, malgré d'ailleurs les politiques artistiques différentes menées par les directeurs successifs.

Toutefois, le problème du prix des places demeure. Nous ne pourrions pas continuer à l'augmenter, et serons même contraints de le diminuer. J'en suis convaincu, d'autant plus depuis la crise sanitaire. J'ai fait des propositions en ce sens au conseil d'administration, auxquelles Bercy s'est opposé, l'équilibre budgétaire devant s'appuyer sur une augmentation constante des recettes. Or une place à 220 ou 240 euros est forcément réservée à une élite. Cela constitue un handicap pour l'Opéra de Paris. De plus, dans le contexte de crise sociale et économique qui s'annonce, de tels tarifs semblent presque indécents. Il faudrait qu'ils diminuent de moitié, pour atteindre 100 à 110 euros maximums. C'est notre seul espoir de reconquérir un public. D'ailleurs, dès qu'un spectacle est moins cher que les autres, il bénéficie de meilleurs remplissages. Ce sujet est devant nous.

L'Opéra de Paris est en concurrence sérieuse avec les grandes maisons d'opéra internationales, notamment pour avoir les meilleurs artistes. Cette guerre se joue moins sur le plan économique, chaque théâtre s'acquittant du même *top fee*, que sur le projet artistique. Il faut leur donner la possibilité de faire de nouvelles productions. La question des moyens dédiés à la prise de risque et à la création est cruciale. Une maison d'opéra a besoin de produire ses propres spectacles. C'est important pour la motivation des salariés qui ont tous - décorateurs, costumiers, machinistes, etc. - besoin d'être protagonistes d'une création.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Notre commission serait ravie de visiter de nouveau l'Opéra Bastille.

**M. Martin Ajdari.** – Nous organiserons cela à la rentrée, si les conditions sanitaires le permettent !

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Merci de vous être prêtés à l'exercice de cette audition. Nous vous présentons nos meilleurs vœux de succès pour vos futures fonctions. Nous serons attentifs à la situation des opéras et au devenir du secteur de la musique en ces temps compliqués. Un groupe de travail a fait des propositions sur ces sujets, que nous avons remises à la nouvelle ministre.

### **Communications diverses**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Deux des groupes de travail sectoriels sur les conséquences de l'épidémie de Covid-19 – Création et Patrimoine – ont déposé des amendements de séance sur le projet de loi de finances rectificative pour 2020 qui sera examiné cette fin de semaine. Ces amendements sont ouverts à la cosignature.

**Mme Sylvie Robert.** – Ils ont effectivement été soumis à tous les membres de notre commission et plusieurs collègues les ont d’ores et déjà cosignés.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je vous invite, mes chers collègues, à cosigner ces amendements. Il est possible de le faire jusqu’au début de la discussion générale en séance, soit jeudi 16 juillet avant 14h30.

*La réunion est close à 11 heures 35.*

## COMMISSION DES FINANCES

**Mercredi 15 juillet 2020**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 - Examen du rapport (sera publié ultérieurement)**

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

### **Projet de loi 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 - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Vincent Éblé, président.** – La parole est à M. Vincent Delahaye, rapporteur.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Mes chers collègues, nous avons adopté à la fin de l'année 2018 le projet de loi autorisant l'approbation de la nouvelle convention fiscale avec le Luxembourg. Elle comporte toutefois des ambiguïtés sur les modalités d'élimination des doubles impositions pour les revenus d'emploi des travailleurs frontaliers et pour certains revenus immobiliers. Le Luxembourg, pays de 626 000 habitants, compte, parmi sa population salariale, plus de 46 % de travailleurs non-résidents. Parmi eux, plus de la moitié résident en France. Au premier trimestre 2020, il y avait ainsi plus de 107 000 travailleurs frontaliers français. Or, tel que l'article 22 de la convention relatif à l'élimination des doubles impositions est rédigé, il existe un vrai risque que ces résidents français soient imposés deux fois, en France et au Luxembourg.

L'objet de cet avenant est de revenir à la situation antérieure à la convention de 2018 et qui prévalait jusqu'au 31 décembre 2019 : une fois leur impôt acquitté au Luxembourg, les travailleurs frontaliers résidents français ne devront plus rien à l'administration fiscale française sur leurs revenus d'emploi. De la même manière, pour les détenteurs de revenus issus de biens immobiliers situés au Luxembourg, ces contribuables ne devront pas payer d'impôt en France sur ces biens s'ils se sont bien acquittés de leur impôt au Luxembourg. En vertu du principe de l'imposition partagée, l'administration fiscale prendra toutefois en compte ces revenus pour déterminer le taux effectif d'imposition de l'ensemble des revenus immobiliers du ménage.

Concrètement, l'administration fiscale octroiera aux travailleurs frontaliers et aux détenteurs de revenus issus de biens situés au Luxembourg un crédit d'impôt d'un montant égal à l'impôt français qu'ils auraient dû acquitter sur ces mêmes revenus en France, dans la limite de l'impôt effectivement acquitté au Luxembourg.

L'avenant permet donc de revenir aux règles de la convention de 1958 et ce avant même que les nouvelles modalités de la convention de 2018 n'aient été appliquées. L'impact

sur les recettes fiscales françaises est donc nul et les acquis de la convention de 2018 sont maintenus. Il a déjà été ratifié par la partie luxembourgeoise. Sa date d'entrée en vigueur est fixée rétroactivement au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Je vous propose donc d'adopter le présent projet de loi. Je vous rappelle également que notre commission ayant demandé une procédure d'examen simplifié en application de l'article 47 *decies* de notre règlement, ce projet de loi sera mis directement aux voix en séance plénière.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je suis le rapporteur spécial dans son analyse.

**M. Jean-François Husson.** – Si j'ai bien compris, il ne peut y avoir ni double imposition ni double exonération.

Par ailleurs, cet avenant concerne-t-il tous les revenus ?

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Cet avenant clarifie les modalités d'élimination des doubles impositions pour l'ensemble des impositions couvertes par la convention, qu'elles soient dues par des personnes physiques ou par des personnes morales.

**M. Jean-François Husson.** – J'ai néanmoins besoin d'une précision, certaines conventions laissant le choix de l'option selon les revenus ou la résidence.

Ceci a des conséquences sur la vie du territoire, faute d'une bonne articulation entre les politiques nationales des États. En Lorraine, des débats se sont engagés sur les privilèges exorbitants des Luxembourgeois, qui créent de la richesse sur leur territoire et font supporter beaucoup de dépenses à proximité, comme en Moselle et en Meurthe-et-Moselle, frontalières du Luxembourg, dont les zones de développement économique et les zones d'habitat sont à la charge des Français.

J'aurais souhaité que l'on rappelle précisément les conditions et les points faibles de cet avenant. On ne peut passer ce type de projet de loi en catimini s'il engendre des conséquences sur la vie économique et sociale du territoire.

**Mme Nathalie Goulet.** – Plusieurs articles sont sortis récemment dans la presse à propos de fraudes fiscales des EHPAD organisées via le Luxembourg, auxquelles la Caisse des dépôts et consignations prêterait main-forte !

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – L'avenant ne vise qu'à clarifier les modalités d'élimination des doubles impositions. Conformément aux dispositions des conventions fiscales les plus récentes conclues par la France, le choix du régime d'imposition ne relève pas d'une option. Cela dépend du type de revenus : les revenus d'emploi sont imposés dans l'État où s'exerce l'activité, les revenus issus de biens immobiliers sont imposés dans l'État où sont situés ces biens, etc. Je reprends dans mon rapport un tableau récapitulatif des règles relatives à l'élimination des doubles impositions. Je précise enfin que ces dispositions sont conformes à celles que la France a proposées dans d'autres conventions fiscales, que ce soit pour les revenus des travailleurs frontaliers – c'est le cas avec la Belgique ou l'Allemagne - les impôts sur la fortune ou encore l'imposition des revenus immobiliers.

Les compensations entre États, pour les zones frontalières sont un autre sujet, qui ne peut se régler par le biais d'une convention fiscale.

**M. Vincent Éblé, président.** – Je précise qu’il reste possible à un président de groupe de demander le retour à la procédure normale en application de l’article 47 *decies* de notre règlement, s’il l’estime nécessaire.

*Le projet de loi est adopté sans modification.*

### **Contrôle budgétaire – Franc CFA - Communication**

**M. Vincent Éblé, président.** – La parole est à Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial, et à M. Victorin Lurel, pour présenter leurs travaux sur le Franc CFA.

**Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial.** – Mes chers collègues, à la suite de l’annonce du Président de la République du 21 décembre 2019 sur la disparition prochaine du franc de la communauté financière africaine en Afrique de l’ouest, il nous est apparu nécessaire de mener un contrôle sur ce sujet. Avec Victorin Lurel, nous avons mené plusieurs auditions avant la crise sanitaire.

On a trop tendance à l’oublier mais, dans notre architecture budgétaire, il existe un compte de concours financiers dédié aux accords monétaires internationaux encadrant le franc CFA.

Parler du franc CFA est en réalité un abus de langage. Il existe en effet trois francs CFA : celui de l’Union monétaire ouest-africaine, celui de l’Union monétaire d’Afrique centrale et celui des Comores. Ces monnaies ne sont pas interchangeables. Les communautés monétaires se caractérisent par quatre principes communs, piliers de ce qu’on appelle communément la Zone franc.

Le premier principe est celui de la garantie de convertibilité illimitée du Franc CFA par le Trésor français. S’il arrivait par exemple que les pays de la Zone franc ne puissent pas assurer en devises le paiement de leurs importations, le Trésor français apporterait les sommes nécessaires en euros

Le second principe, le plus critiqué symboliquement et le plus mal compris des opposants au franc CFA, est celui de la centralisation d’une partie des réserves de change des banques centrales des trois zones monétaires auprès du Trésor français. Cette centralisation vient en réalité en contrepartie de la garantie de convertibilité illimitée : le Trésor doit pouvoir apprécier l’évolution des réserves de change. Les opposants au franc CFA se servent de ce principe pour expliquer que le colonialisme français se poursuit par la voie monétaire, avec le blocage des réserves de change auprès du Trésor français. Cette affirmation, inexacte, engendre des polémiques. Comme nous avons pu nous en rendre compte au cours de nos auditions, ce n’est malheureusement pas le seul mécanisme à être mal compris et détourné au profit d’une rhétorique anticoloniale, incendiaire et antifrançaise.

Les troisième et quatrième principes sont propres au fonctionnement de la zone franc : il s’agit de la libre transférabilité et de la fixité des parités par rapport à l’euro. La parité des changes est un véritable sujet de contentieux et nous replonge dans des débats économiques aussi anciens que l’apparition des monnaies. Vaut-il mieux un régime de change fixe ou variable ? En tout état de cause, les taux de change des trois francs CFA sont aujourd’hui fixes par rapport à l’euro, ce qui constitue une véritable garantie de stabilité et de maîtrise de l’inflation pour les pays de la zone franc. Nous avons d’ailleurs été surpris de voir

que l'Europe et, en particulier, la Banque centrale européenne (BCE), était assez peu impliquée sur ce sujet. C'est un point que nous devons approfondir dans le cadre de notre travail.

En nous plongeant dans ce contrôle, nous avons relevé beaucoup d'incompréhensions. La politique a fini par prendre le dessus sur le monétaire, le franc CFA, autrefois franc des colonies françaises africaines, est un sujet sensible. Le Président de la République a justifié la réforme en disant : « *Je vois votre jeunesse qui nous reproche une relation économique et monétaire qu'elle juge postcoloniale* », apportant lui-même de l'eau au moulin de cette théorie. Autant dire qu'il nous faut distinguer ce qui relève de postures idéologiques et des arguments de fond.

De ce point de vue, les premières auditions ont pu donner une idée assez claire de ce que l'on pouvait faire de la réforme annoncée du franc CFA en Afrique de l'Ouest. C'est une bonne chose, qui devrait mettre fin aux « irritants », tel que le nom de la monnaie ou encore l'obligation de centralisation d'une partie des réserves de change. Je rappelle toutefois ici que ces réserves sont aujourd'hui rémunérées à un taux avantageux par rapport à ce que pourrait proposer le marché. Restera, à plus long-terme, des questions comme celles du choix de la parité : faut-il mieux un taux de change fixe ou variable ? Une fixité par rapport à une seule monnaie ou par rapport à un panier de devises ?

En ce qui concerne les symboles, il va falloir mettre les choses à plat avant l'examen du projet de loi approuvant les nouveaux accords de coopération monétaire. La première partie de mon rapport sera donc consacrée à un exercice de « vrai / faux » sur une série d'affirmations plus ou moins bien fondées. C'est cet effort de communication qui a manqué ces dernières années. Il conviendrait que le rapport que nous allons déposer puisse régler les « irritants » et fasse des propositions constructives pour que cet abandon du franc CFA constitue le tremplin d'une véritable politique monétaire de l'Afrique de l'Ouest.

La crise sanitaire a retardé nos travaux, mais c'est un enjeu important en matière de rapports entre la France et l'Afrique et nous devons poursuivre nos auditions. Ces dernières ont jusqu'ici été très éclairantes, et je citerai notamment celle de Dominique Strauss-Kahn, qui pense que l'abandon du franc CFA représente une occasion pour la région d'asseoir son intégration monétaire.

**M. Victorin Lurel.** – J'ai le sentiment que l'on connaît effectivement mal les accords de coopération monétaire français, qui sont pourtant retranscrits dans notre architecture budgétaire. Ce silence, je le constatais déjà lorsque j'étais rapporteur spécial de la mission « Engagements financiers de l'État » à l'Assemblée nationale.

Lors de nos auditions, on a entendu des choses assez différentes et à clarifier sur le fonctionnement du compte d'opération et certaines données étaient encore manquantes, nous avons dû les demander. On centralise les réserves de change depuis 1947 : quel est le montant de la rémunération octroyée ? Il est peut-être aujourd'hui plus coûteux pour la France de rémunérer ces réserves. Il convient de faire la lumière sur ce point.

Je partage le constat de Nathalie Goulet : la politique a quelque peu « mangé » le monétaire. La France a perdu ce combat en Afrique et au niveau international. L'Europe ignore ce sujet. Dominique Strauss-Kahn a confirmé durant son audition qu'on avait complètement oublié cette affaire lorsqu'il était ministre. On ne sait quelle est la position de la BCE. Il faudrait également recueillir l'opinion de l'Union européenne et de la Commission.

On a par ailleurs l'impression qu'une OPA a été réalisée par l'Union monétaire d'Afrique de l'Ouest (UMOA) sur la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (Cédéao), composée des huit pays membres de l'UMOA, plutôt francophones, et de sept autres pays, dont le Ghana et le Nigéria. L'UMOA veut remplacer le nom de « franc CFA » par celui de l'eco, qui est aussi le nom adopté par la Cédéao pour son grand projet d'intégration monétaire. Le Nigéria et d'autres pays n'ont pas manqué de formuler des critiques d'ordre économique et politique, en évoquant une usurpation de titre à propos du nom et du projet d'eco.

La fixité de la parité constitue, de mon point de vue, un avantage considérable : on n'entend jamais parler de crise monétaire dans l'UMOA ou dans l'Union monétaire d'Afrique centrale lors des crises internationales. Il faut voir ce que la fluctuation ou la fixité des taux de change a pu apporter. Beaucoup d'économistes africains estiment au contraire subir un retard de croissance et de développement du fait de cette parité fixe, bien qu'elle puisse permettre de juguler l'inflation. Nous avons besoin de données économiques, d'études statistiques et comparatives pour juger du bien-fondé de ces critiques.

Il nous faut également entendre les opposants, notamment des ressortissants des pays où le franc CFA est la monnaie officielle. Les divergences et les polémiques sont nombreuses et la France essuie un certain nombre de critiques. Certaines reprochent à la France une attitude jugée néocolonialiste : par le franc CFA, la France favoriserait par exemple ses propres entreprises. Il ne faut pas négliger cet aspect politique, et les trois piliers de la politique française en Afrique – accords de défense, accords de coopération monétaire et francophonie – doivent être évalués. C'est souvent l'évaluation du pendant monétaire qui a manqué.

**Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial.** – Il nous reste effectivement encore quelques auditions à mener. Du fait de la crise sanitaire, nous n'avons pas non plus pu nous rendre à un grand forum sur le franc CFA.

Le Sénat a une opportunité, sur un sujet de niche, de réaliser un travail de fond qui n'a pas encore été fait. Celui-ci pourrait mettre un terme à beaucoup de malentendus et permettrait de faire des propositions afin que l'abandon du franc CFA serve de tremplin à une véritable politique monétaire en Afrique de l'Ouest. Le projet de loi de ratification de cet accord extrêmement polémique a été déposé et pourrait être examiné dans les mois qui viennent.

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous prenons acte de ce point d'étape.

### **Contrôle budgétaire – Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) et Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) - Communication**

**M. Michel Canevet, rapporteur spécial.** – Monsieur le président, mes chers collègues, j'ai choisi de consacrer mon contrôle budgétaire à deux opérateurs de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » traitant de questions de sécurité : l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) d'une part et, d'autre part, son cousin moins connu du grand public, l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ).

Ces instituts sont tous deux placés sous la tutelle du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), lui-même rattaché au Premier ministre, et sont hébergés dans les prestigieux locaux de l'École militaire, dans le septième arrondissement.

Ils ont tous deux pour mission de former et de sensibiliser les cadres du secteur public et du secteur privé aux enjeux de sécurité et de défense, à travers diverses sessions de formations et conférences. Ils ont également vocation à nourrir la doctrine à travers des travaux de recherche dans leurs domaines respectifs, et jouent ainsi un rôle proche de celui d'un *think tank*. Ils bénéficient d'une subvention pour charge de service public, à hauteur de 7,3 millions d'euros en 2020 pour l'IHEDN et de 6,1 millions d'euros pour l'INHESJ.

Permettez-moi d'abord de revenir brièvement sur les raisons qui m'ont amené à m'intéresser à ces deux instituts. Une circulaire du 5 juin 2019 du Premier ministre, relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail, visait à rationaliser le paysage des petites structures administratives. Le Premier ministre a appelé l'ensemble des administrations, dont ses propres services, à mener une réflexion à ce sujet et leur a demandé de justifier le maintien d'entités dont la taille était inférieure à 100 ETP.

C'était notamment le cas de l'IHEDN et de l'INHESJ, qui comptaient respectivement 88 et 69 ETP en 2019. À la suite de cette réflexion, le Premier ministre a décidé début octobre de supprimer l'INHESJ à l'été 2020, à l'issue des formations en cours, et a demandé un effort de rationalisation à l'IHEDN pour les années à venir.

D'après les informations que j'ai pu obtenir, la suppression de l'IHEDN ou bien une fusion pure et simple de l'IHEDN et de l'INHESJ avaient été évoquées en interne dans un premier temps, mais ces pistes de travail ont été rapidement écartées pour une raison simple : la défense nationale relève du Premier ministre, comme le prévoit l'article 21 de la Constitution, et cette dimension interministérielle devait à tout prix être préservée, y compris en matière de formation.

À l'inverse, les missions de l'INHESJ, qui relèvent du champ de la justice et de la sécurité intérieure surtout – j'y reviendrai –, semblaient logiquement pouvoir être transférées respectivement au ministère de la justice et au ministère de l'intérieur.

J'en viens maintenant aux conséquences de cette suppression de l'INHESJ et de la réforme concomitante de l'IHEDN et aux difficultés que cela soulève sur le fond et sur le plan budgétaire.

Sur le fond, la plupart des missions précédemment exercées par l'INHESJ vont être reprises pour partie par l'IHEDN, et pour partie par les ministères de l'intérieur et de la justice.

La difficulté principale résidait dans la reprise des missions à la frontière entre sécurité et défense ou entre sécurité intérieure et extérieure. Il a finalement été décidé que l'IHEDN verrait ses missions élargies afin d'occuper tout le champ de la sécurité nationale, au-delà du domaine de la défense *stricto sensu*.

Pour l'anecdote, il avait été proposé de rebaptiser l'IHEDN « IHEDSN » pour « défense et sécurité nationales », mais on a préféré conserver la « marque » IHEDN, très renommée.

À compter de la rentrée 2021, l'IHEDN assurera seul les formations touchant aux questions de sécurité à dimension interministérielle, comme en matière de cybersécurité ou d'intelligence économique. Cela devrait se traduire concrètement, pour l'IHEDN, par une hausse importante à la fois du nombre de candidats à ces formations et du nombre d'auditeurs retenus : plus 20 % environ entre 2020 et 2021 pour la session nationale, celle qui accueillera ces nouvelles formations.

Les autres formations et activités organisées par l'INHESJ seront pour la plupart reprises par le ministère de l'intérieur, dans le cadre d'un nouveau service à compétence nationale qui fusionnera, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, les activités du Centre de hautes études du ministère de l'intérieur (CHEMI) et de l'INHESJ. Seule exception : l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP), précédemment rattaché à l'INHESJ, dont les activités de recherche et d'études statistiques ainsi que les sept ETP qui s'y consacrent seront intégralement repris par le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) du ministère de l'intérieur – ce qui n'est pas sans poser question en ce qui concerne l'indépendance avec laquelle seront effectuées ces statistiques. Une reprise de ces missions par l'INSEE, qui avait été un temps envisagée, aurait sans doute été préférable.

Enfin, la session nationale de l'INHESJ relative aux questions de justice, qui compte chaque année une centaine d'auditeurs, sera reprise à moyens constants par le ministère de la justice, dans le cadre du cycle supérieur d'administration de la justice de l'École nationale de la magistrature (ENM).

Sur le plan budgétaire, nous ne disposons pas encore de chiffrage précis des gains attendus de cette réorganisation. Il est donc encore trop tôt pour tirer un bilan définitif. Les économies générées ne devraient toutefois pas être substantielles.

S'agissant de l'INHESJ, nous sommes moins dans une logique de diminution nette de la dépense publique que de réorientation des dépenses vers d'autres administrations. La suppression de cet institut ne devrait en effet entraîner la suppression que d'une vingtaine d'ETP, sur les 70 agents que compte actuellement l'Institut.

Une trentaine d'agents seront repris par le ministère de l'intérieur, mais devraient pour la plupart être redéployés sur d'autres missions que celles qui étaient exercées par l'INHESJ, et ont été jugées plus prioritaires. Une douzaine d'agents mis à disposition devraient réintégrer leur ministère d'origine.

Enfin, les autres agents seront redéployés au sein des services du Premier ministre et devraient être affectés, pour la plupart, à l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), qui poursuit sa montée en puissance.

Les crédits de fonctionnement de l'INHESJ devraient eux aussi être transférés majoritairement au ministère de l'intérieur, sans que je dispose toutefois de davantage de détails à ce stade.

Une autre question reste en suspens : celle du transfert du fonds de roulement de l'INHESJ, qui représente plusieurs millions d'euros, et qui reviendra au ministère de l'intérieur ou bien sera reversé au budget général. Je me pencherai à nouveau sur ces questions lors de l'examen du PLF 2021.

S'agissant de l'IHEDN, la logique est un peu différente : ce dernier est en effet amené à exercer de nouvelles missions et à accueillir un nombre croissant d'auditeurs, tandis que sa dotation budgétaire devrait rester stable sur les trois prochaines années, après une diminution de 4 %, soit 300 000 euros, entre 2019 et 2020.

Pour compenser ses nouveaux coûts, l'Institut va donc relever ses droits d'inscription, de sorte à faire passer ses recettes propres de 2 millions d'euros en 2019 à 2,8 millions en 2022. Cela me semble aller dans le bon sens.

La nouvelle grille tarifaire sera largement progressive en fonction des revenus, de manière à assurer l'ouverture de l'Institut à un large public et à répondre aux accusations d'endogamie dont il fait parfois l'objet, y compris au plus haut niveau de l'État.

À titre d'exemple, pour la session nationale, le tarif pourra aller de 1 000 euros pour un candidat libre jusqu'à 20 000 euros pour un auditeur du secteur privé, dont 80 % du coût sera ainsi couvert par les frais d'inscription.

Je conclurai mon intervention par deux remarques.

D'abord, le contexte de ces derniers mois a révélé plus que jamais l'importance des enjeux de sécurité et de gestion de crise et la nécessité de sensibiliser un large public à ces questions. Le transfert des missions de l'INHESJ sur ces sujets était donc sans aucun doute préférable à une suppression pure et simple de ces missions, qui aurait été guidée par un seul souci d'économie.

Ce constat ne doit toutefois pas empêcher de poursuivre les efforts de rationalisation là où ils peuvent être entrepris, dans un contexte budgétaire général particulièrement difficile.

L'IHEDN pourra par exemple étudier la possibilité de mutualiser certaines de ses fonctions, notamment ses fonctions supports, avec d'autres services administratifs du Premier ministre. Si nécessaire, il pourra également poursuivre la réforme de ses droits d'inscription, en vue d'augmenter la part de ses recettes propres dans son budget global.

Enfin, s'agissant de l'INHESJ, je resterai attentif à la manière dont seront précisément redéployés une partie des crédits et des personnels en 2021, en particulier au sein des services du Premier ministre. J'invite mon collègue rapporteur spécial de la mission « Sécurités » à faire de même en ce qui concerne le ministère de l'intérieur.

Je vous remercie de votre attention.

**M. Vincent Éblé, président.** – La parole est aux commissaires.

**Mme Christine Lavarde.** – J'ai l'impression qu'on poursuit ce qui a déjà été fait dans la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP), où l'on a supprimé trois commissions « Théodule » pour créer une nouvelle commission, qui se retrouvait elle-même sous-divisée en trois groupes dont chacun reprenait les intitulés des entités qu'on avait supprimées. Sur le papier, on passait effectivement de trois à une.

On avait au départ deux instituts. L'un est conservé – l'IHEDN –, l'autre se transformant en service à compétence nationale. On perd une autorité administrative dans la liste du Premier ministre, mais s'est-on interrogé sur les missions remplies par chacune,

l'intérêt de ce qu'elles font et la pertinence de poursuivre ? Un rapport a-t-il été établi ? Des enquêtes ont-elles été menées ?

**M. Jérôme Bascher.** – Ma question est de la même veine que celle de Christine Lavarde.

Les statisticiens qui sont transférés au ministère de l'intérieur intègrent-ils un service correspondant à la statistique publique relevant du même statut que l'INSEE et protégé par les règlements européens ? C'est extrêmement important pour l'indépendance de la statistique sur la sécurité.

J'en reviens à la mission de l'INHESJ et de l'IHEDN. Auparavant, on était auditeur à l'IHEDN. C'était prestigieux et très utile. L'IHEDN a ensuite multiplié les sessions, en commun avec l'INHESJ, etc. N'en a-t-on pas trop fait dans le but de grossir ? S'est-on bien interrogé sur les missions essentielles de ce qui est devenu, au fil du temps, un petit État dans l'État ?

**M. Michel Canevet, rapporteur spécial.** – La traduction concrète de la suppression de l'INHESJ n'est en effet pas nette, une bonne partie des missions devant cependant être assurée au sein de l'IHEDN, mais sans moyens supplémentaires.

Par ailleurs, on nous dit que l'essentiel des postes budgétaires sera intégré au ministère de l'intérieur sur ses moyens propres. C'est une source de rationalisation, mais non une suppression, le ministère de l'intérieur réalisant déjà ce genre de choses.

Quant aux missions, il n'y a pas vraiment eu d'étude précise. Des réunions interministérielles ont déterminé les axes. Il a néanmoins été demandé au directeur de l'IHEDN d'élaborer un nouveau projet stratégique. C'est ce qu'il a fait. Il va le présenter au conseil d'administration, aujourd'hui reconstitué au complet.

Il avait été demandé à ces deux instituts d'accroître le nombre de sessions pour toucher des publics différents et d'alléger ces dernières pour qu'un plus grand nombre de participants puisse y accéder. Certaines ont été décentralisées. On a également accueilli des auditeurs étrangers pour développer l'audience des instituts.

La volonté est toujours d'accroître le nombre d'auditeurs, mais dans le cadre de sessions délocalisées. Les sessions nationales vont être recentrées sur 45 jours, avec un nombre de participants de 250 personnes environ, représentant l'ensemble des composantes de la société.

Par ailleurs, si on enlève les militaires, les femmes sont majoritaires dans ces sessions.

L'IHEDN présente un projet qui paraît correspondre aux enjeux de défense, de sécurité, de vulgarisation de la gestion et d'anticipation des crises, missions du SGDSN.

Voici les quelques éléments de réponse que je pouvais apporter.

**M. Vincent Éblé, président.** – Je vous remercie.

### **Troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire**

*La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Vincent Éblé, Albéric de Montgolfier, Mme Christine Lavarde, MM. Roger Karoutchi, Vincent Capo-Canellas, Claude Raynal et Julien Bargeton comme membres titulaires ; et de MM. Jérôme Bascher, Jean-François Husson, Vincent Segouin, Mme Nathalie Goulet, MM. Thierry Carcenac, Jean-Claude Requier et Pascal Savoldelli comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire sur le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020.*

*La réunion est close à 12 h 30.*

**Vendredi 17 juillet 2020**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

### **Troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 – Modification de la composition de l'éventuelle commission mixte paritaire**

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous avons désigné mercredi dernier les candidats de la commission des finances pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire (CMP) chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le troisième projet de loi de finances pour 2020.

Le groupe socialiste et républicain m'a fait connaître son souhait de nommer M. Patrice Joly comme titulaire à la place de M. Claude Raynal et M. Victorin Lurel comme suppléant à la place de M. Thierry Carcenac.

Les candidatures n'ayant pas encore fait l'objet d'un affichage et d'une annonce en séance, je vous propose de procéder à cette substitution.

*Il en est ainsi décidé.*

*La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Vincent Éblé, Albéric de Montgolfier, Mme Christine Lavarde, MM. Roger Karoutchi, Vincent Capo-Canellas, Patrice Joly et Julien Bargeton comme membres titulaires ; et de MM. Jérôme Bascher, Jean-François Husson, Vincent Segouin, Mme Nathalie Goulet, MM. Victorin Lurel, Jean-Claude Requier et Pascal Savoldelli comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire sur le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020.*

**Troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)**

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

*La réunion est close à 10 h 35.*



**COMMISSION DES LOIS****Mercredi 15 juillet 2020****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 9 heures.***Audition de Mme Claire Hédon, candidate proposée par le Président de la République aux fonctions de Défenseur des droits**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous entendons aujourd’hui, dans le cadre de la procédure prévue par l’article 13 de la Constitution, Mme Claire Hédon, candidate présentée par le Président de la République pour succéder à M. Jacques Toubon en tant que Défenseuse des droits.

Le Défenseur des droits est une autorité administrative indépendante née de la fusion en 2011 de quatre institutions : le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l’égalité (HALDE), créée par Jacques Chirac, et la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS). C’est donc une institution extrêmement importante, qui exerce une fonction de contre-pouvoir, de soutien aux droits des personnes et de défense des libertés. En six ans, le nombre de réclamations auprès du Défenseur des droits a augmenté de près de 40 %, ce qui démontre l’importance croissante de cette institution au sein de notre République.

Conformément aux lois organique et ordinaire du 23 juillet 2010, le Président de la République devra renoncer à cette nomination si l’addition des votes négatifs exprimés à l’Assemblée nationale et au Sénat représente, au total, au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le vote aura lieu à l’issue de notre audition, qui est publique et ouverte à la presse.

Mme Hédon, vous êtes issue du monde associatif, mais vous êtes journaliste de profession : vous avez ainsi œuvré à Radio France puis à Radio France internationale (RFI). Vous vous êtes engagée en parallèle, depuis 1993, auprès de l’association Agir tous pour la dignité (ATD) Quart Monde que vous présidez depuis bientôt cinq ans à la suite de Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz. Cette organisation a joué un grand rôle, y compris dans l’évolution de notre législation puisque c’est à son instigation que la loi d’orientation relative à la lutte contre les exclusions a été adoptée. L’article 1<sup>er</sup> de cette loi a fait apparaître la notion de droit à la dignité comme matrice permettant de lutter contre les discriminations plus efficacement que la simple redistribution.

**Mme Claire Hédon, candidate proposée par le Président de la République aux fonctions de Défenseur des droits.** – Je souhaite débiter mon propos en saluant le travail effectué par Jacques Toubon et ses équipes : il a renforcé la notoriété, l’identité et le rayonnement de l’institution grâce à des positions courageuses et indépendantes. Le Président de la République m’a fait un grand honneur en me proposant.

Les missions du Défenseur des droits sont au cœur de mon engagement depuis de nombreuses années. Après des études de droit et de communication, et parallèlement à mon métier de journaliste, je me suis engagée comme bénévole à ATD Quart Monde il y a

vingt-huit ans. Je préside ce mouvement depuis 2015. La vocation d'ATD Quart Monde est de mettre fin à l'extrême pauvreté en cherchant à construire une société plus juste, respectueuse des droits fondamentaux et de l'égalité de chaque individu. L'objectif premier est de permettre l'accès de tous aux droits de tous, que ce soit en matière de logement, d'emploi, d'accès aux soins, de culture, d'éducation de qualité, de vie de famille, de justice, etc. Pour les plus démunis, la conquête des droits est un véritable parcours du combattant, or les inégalités dans l'accès aux droits et les injustices qui en découlent fragilisent notre cohésion sociale.

Permettez-moi de citer Geneviève de Gaulle-Anthonioz, qui s'exprimait devant l'Assemblée nationale, à l'occasion de l'examen du projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions : « Notre démocratie n'existe pas pleinement, puisqu'elle tolère des atteintes permanentes aux droits de l'homme, que ces droits sont indivisibles, qu'ils ne peuvent être attribués par morceaux. » Je me situe dans le droit fil de cet héritage.

Dans ma carrière de journaliste aussi, j'ai été confrontée à ces questions d'accès aux droits. J'ai ainsi présenté à RFI une émission sur les migrations et une autre sur la santé. J'étais au contact des auditeurs et sur le terrain, et j'ai pu voir les discriminations liées à l'origine, à l'orientation sexuelle, au handicap, etc. Il n'y a pas eu de dichotomie, mais plutôt un parallèle entre mon métier de journaliste et mon engagement de bénévole. Ce combat pour l'accès aux droits est au cœur de mon engagement. Je suis déterminée et j'ai la conviction chevillée au corps que le droit est un levier fondamental pour venir à bout des inégalités.

Face à des situations insupportables et inextricables, j'ai appris à fonctionner en équipe, en concertation, en faisant confiance à l'intelligence collective. Cette expérience m'a été utile dans ma vie professionnelle et elle me sera précieuse dans les fonctions de Défenseur des droits si vous en décidez ainsi. Il faut se mettre à la place de ceux qui saisissent le Défenseur des droits et attendent une réponse. Il faut aussi aller vers ceux qui n'osent pas saisir le Défenseur des droits. Il faut faire preuve de simplicité pour gagner la confiance et comprendre ce qui dysfonctionne.

Ma priorité est de mieux servir le citoyen en prenant en compte ses attentes. Les services publics ont besoin de regagner la confiance des Français, car les nombreux dysfonctionnements compromettent, de fait, l'accès aux droits. Cela entraîne un sentiment d'abandon, d'injustice, de découragement, d'incompréhension qui mine la cohésion sociale dont nous avons besoin. Il entraîne parfois de la violence à l'égard de ceux qui sont chargés d'appliquer le droit, qui, à leur tour, se sentent menacés, ont peur, deviennent suspicieux : s'enclenche alors un cycle infernal. Le Défenseur des droits peut contribuer à redonner confiance.

Cette institution doit défendre tous les droits : ils sont indivisibles et interdépendants. Les personnes en difficulté sont souvent confrontées à plusieurs difficultés d'accès aux droits qu'ils cumulent. Le confinement a bien montré cette imbrication : c'est, par exemple, le cas pour le droit au logement dont le non-respect peut entraîner des difficultés de scolarité pour les enfants. Il faut comprendre comment ces droits sont associés, afin d'attaquer leur méconnaissance globalement et non pas de façon morcelée. Ma priorité sera de travailler sur l'effectivité de tous les droits, qu'ils soient économiques, sociaux, culturels, mais aussi civils et politiques, sans hiérarchie entre eux.

Je souhaite améliorer la qualité de la présence et de la visibilité de l'institution sur le territoire. Face à la non-réponse, il faut rechercher des voies renouvelées de dialogue et de médiation avec les administrations. Je veillerai également aux questions d'accès aux biens et

services quotidiens – logement, éducation, urbanisme, mais aussi eau, électricité et internet dont on a vu l'importance au cours de la crise sanitaire pour avoir accès à ses droits.

Je définirai mes priorités en concertation avec les équipes. Je ne vous présenterai donc pas un programme figé. La seule priorité des citoyens qui saisissent le Défenseur des droits, c'est l'objet de leur saisine. Je travaillerai à notre programme de travail en concertation avec tous les interlocuteurs – citoyens, services publics, administrations. Sur les questions de discriminations qui minent la société aujourd'hui, on observe de nombreux clivages entre des personnes qui défendent les mêmes valeurs. Il me paraît également important de construire des avis dans lesquels les solutions sont travaillées avec les administrations : il faut dialoguer pour essayer de comprendre et lever les freins. Le Défenseur des droits est certes indépendant, mais cela ne doit pas l'empêcher de travailler en bonne intelligence avec l'administration sur des objectifs communs. C'est le cas sur la question de la numérisation des démarches administratives qui constitue une très belle avancée, mais qui pose aussi de grandes difficultés à certains : les préconisations en la matière devront être construites avec l'administration. Je suis déterminée, mais aussi soucieuse d'établir un dialogue et je souhaite m'entourer d'adjoints solides travaillant dans le même esprit et en complémentarité.

Le confinement au cours de la crise de la covid-19 a été révélateur des inégalités et de l'ineffectivité des droits : il a mis en lumière certains dysfonctionnements de notre société. Il a été particulièrement difficile pour les personnes habitant des logements exigus, insalubres et en sur-occupation – quatre personnes dans 35 mètres carrés –, dans des quartiers où personne n'avait pu partir dans une résidence secondaire ; ces personnes se sont senties montrées du doigt comme ne respectant pas le confinement, alors qu'elles étaient tout simplement plus nombreuses qu'ailleurs ; elles ont connu des inégalités face à l'école, car elles ne se sentaient pas en capacité de faire du soutien scolaire ; il y a eu de belles initiatives de la part des enseignants, mais ces enfants ne sont pas revenus à l'école, car les parents ont eu peur de reconnaître qu'ils n'avaient pas réussi à assurer ce soutien scolaire. À cela se sont ajoutées une santé plus fragile, une plus grande vulnérabilité à la covid-19, des difficultés pour s'alimenter correctement, des ruptures pour faire valoir leurs droits, etc. Le confinement a montré à quel point l'accès aux droits est essentiel.

Je souhaite que le rôle des délégués territoriaux soit renforcé. Le Défenseur des droits est un observatoire très fin des difficultés rencontrées au quotidien et il doit s'appuyer sur son réseau pour être une vigie des droits. Les délégués territoriaux traitent 80 % des demandes : ils sont le pouls de la société et de ses dysfonctionnements. L'augmentation de l'activité de près de 40 % en six ans a montré l'importance de ce réseau territorial. Je souhaite m'engager avec eux pour renforcer notre présence sur le territoire auprès des personnes qui ont des difficultés d'accès à leurs droits. Tout un travail a déjà été accompli pour augmenter le nombre de délégués territoriaux et créer des chefs de pôle régionaux.

S'agissant de la protection des lanceurs d'alerte, la question de la transposition de la directive européenne est toujours en cours et se pose aussi celle des moyens affectés au Défenseur des droits pour assurer cette transposition.

Pourquoi les avis du Défenseur des droits sont-ils suivis, ou pas ? Comment faire pour qu'ils soient suivis ? Garantir l'accès aux droits est un moyen de lutter contre les inégalités et de redonner confiance dans la société.

**M. Philippe Bas, président.** – Vous avez souligné l'indépendance de l'institution : saurez-vous choisir vos adjoints en toute indépendance ? L'exécutif a certainement déjà des idées...

**Mme Claire Hédon.** – Je tenais d'abord à me présenter devant votre commission. Il y a déjà des candidats et des noms m'ont été suggérés, mais je n'ai subi aucune pression concernant la nomination de mes adjoints et vous pouvez avoir confiance dans mon indépendance. Nous aurons besoin d'avoir des profils complémentaires du mien et complémentaires entre eux.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Je suis sénateur de Mayotte, département français dans lequel ces sujets ont une acuité particulière, comme en Guyane et à Saint-Martin. Comment comptez-vous aborder vos fonctions dans ces territoires d'outre-mer très éloignés et où les difficultés sont très prégnantes ? Votre prédécesseur Jacques Toubon avait tenu des propos qui avaient ému la population locale, je l'avais interpellé en commission des lois pour obtenir des précisions et un déplacement avait été programmé, mais il n'a pas pu avoir lieu.

**Mme Claire Hédon.** – L'équipe du Défenseur des droits s'est rendue à Mayotte et j'ai pris connaissance des rapports concernant ce territoire. La question des outre-mer fera bien évidemment partie de mes priorités. Mon parcours à RFI m'a sensibilisée à cette dimension ; j'ai d'ailleurs réalisé un reportage dans les Comores il y a quatre ou cinq ans.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – En devenant Défenseur des droits, Jacques Toubon nous a prouvé que l'on pouvait avoir au moins deux vies : c'est réconfortant. Votre deuxième vie sera probablement un approfondissement de celle d'avant... mais on ne sait jamais !

Il existe déjà un Défenseur des droits dans notre pays : c'est la justice. Si mes droits sont bafoués, je vais voir le juge ; si je suis victime d'une discrimination punie par le code pénal, je vais voir le juge. Dans ces conditions, quelle est la spécificité de votre fonction par rapport à la justice ?

**Mme Claire Hédon.** – C'est une question essentielle. On pourrait penser que le Défenseur des droits n'est pas utile, car la justice est là. Mais le Défenseur des droits est une institution de proximité, sa saisine est gratuite. En outre, sa mission comporte une part importante de médiation, ainsi que l'édition de propositions – volet qui a été très fortement développé par Jacques Toubon. À chaque fois que le Défenseur des droits traite une situation, il cherche toujours à l'améliorer. Les liens entre le Défenseur des droits et la justice sont indispensables : nous devons échanger et mieux travailler ensemble, dans la complémentarité.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – J'ai été longtemps très sceptique sur l'utilité du Défenseur des droits. Certes il y a les droits, mais les moyens sont plus importants. Le droit au logement en est un magnifique exemple : reconnaître ce droit permet-il vraiment de s'affranchir de construire des logements ? Cela me paraît un peu farfelu... N'est-ce pas aussi un moyen de cautionner les dysfonctionnements de l'administration et de la justice ?

Mais je dois avouer qu'à l'usage mon point de vue a changé, notamment en constatant ce que vos prédécesseurs ont fait sur la question de la numérisation de l'administration : seul le Défenseur des droits a évoqué ces problèmes qui empoisonnent le monde.

Vous êtes journaliste, *quid* du droit à l'expression ? C'est un domaine dans lequel il n'y a pas d'égalité des droits : il y a des gens et des points de vue que l'on entend tout le temps, d'autres jamais. N'y aurait-il pas des choses à faire dans cette direction ?

Je suis préoccupé de la disparition de la commission qui était chargée de la déontologie en matière de maintien de l'ordre et de sécurité. Ne faudrait-il pas se pencher plus précisément sur cette question ?

**Mme Claire Hédon.** – Avec la question du droit d'expression, vous touchez un point sensible pour moi : je suis très frappée par le côté suiveur de mes collègues journalistes, qui invitent toujours les mêmes personnes.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Les journalistes invitent ceux qui répondent bien !

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Leurs « bons clients ».

**Mme Claire Hédon.** – Donner la parole à ceux qui ne l'ont pas demande plus de temps. C'est plus long au montage et cela demande plus d'investissement.

Par le biais du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), il a été demandé, voilà six ou sept ans, à France Médias Monde de calculer le pourcentage d'invités hommes et femmes dans nos émissions sur la santé. Sur un mois, on a dénombré 25 % de femmes et 75 % d'hommes. Je me suis alors demandé quel était le pourcentage d'hommes et de femmes parmi les chefs de service à l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris (AP-HP) : 9 % de femmes sont chefs de service. Même s'il y avait un lien entre ces deux données, il était possible de mieux équilibrer les interviews. Dans l'année qui a suivi, on est arrivé à un équilibre entre 40 et 50 %. Cela signifie qu'il faut engager une action volontaire pour obtenir des résultats.

Oui, le droit d'expression me paraît très important. Les médias ne sont pas forcément représentatifs de la société parce que nous ne donnons la parole qu'aux « bons clients ». Votre question est absolument essentielle.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – C'est la facilité que d'évoquer ce problème sous ce prisme, mais se pose la question des oppositions de pensée, d'idéologie. Vous pouvez inviter 50 % d'hommes et 50 % de femmes, mais s'ils disent la même chose, on n'avance pas beaucoup.

**Mme Claire Hédon.** – C'est pour cette raison que j'ai pris les deux exemples.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je voulais simplement vous sensibiliser à cette question pour faire avancer les choses.

**Mme Claire Hédon.** – Quant à la déontologie des forces de sécurité, elle est un point de crispation, d'incompréhension. C'est un point absolument essentiel sur lequel il faut travailler.

**Mme Esther Benbassa.** – Je vous remercie de votre exposé dynamique et intéressant. Je me réjouis de savoir que vous serez peut-être la future Défenseure des droits.

J'ai travaillé avec feu Dominique Baudis sur le contrôle au faciès ainsi qu'avec Jacques Toubon. Vous avez amplement parlé de la question des discriminations, mais celles-

ci ne concernent pas seulement le logement ou l'école. À cet égard, le dernier rapport publié par le Défenseur des droits met l'accent sur cette question : les personnes de couleur ou issues de l'immigration seraient vingt fois plus contrôlées que les autres. D'ailleurs, ce n'est pas une nouveauté. Fabien Jobard et René Lévy avaient mené une enquête sur les contrôles d'identité à la gare du Nord : ils étaient parvenus à la conclusion qu'il y avait huit fois plus de contrôles pour les personnes de couleur noire et six fois plus pour les personnes issues de l'immigration maghrébine. M. Baudis avait même organisé un colloque avec les polices espagnole, britannique et américaine pour voir comment il était possible d'avancer sur cette question. Le groupe écologiste auquel j'appartenais alors avait déposé une proposition de loi en 2011 en la matière, qui n'a pas été examinée, et M. Valls avait promis les fameuses caméras-piétons : celles-ci ne sont pas toujours opérationnelles et sont de toute façon en nombre insuffisant. Que comptez-vous faire pour éviter que cette question ne soit occultée ?

**Mme Claire Hédon.** – Je ne compte pas du tout occulter cette question, qui me paraît absolument essentielle. Comme vous le dites, cela fait trop longtemps que l'on dresse ce constat et que l'on n'avance pas – le Président de la République en a d'ailleurs parlé hier.

Je ne puis vous donner la solution aujourd'hui. Elle doit être trouvée en concertation avec les différentes administrations.

Je suis très régulièrement alertée sur ce point par mes collègues d'origine africaine ou antillaise qui travaillent à RFI, qui me relatent des contrôles d'identité que, pour ma part, je n'ai jamais eu à connaître de ma vie. Il faut donc avancer sur cette question.

La création d'un observatoire des discriminations proposée par Jacques Toubon est une piste intéressante.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Je suis très heureuse de voir que, pour la première fois, est proposée au poste de Défenseur des droits, qui est une institution, une femme et aussi, n'en déplaise à certains qui pourraient, à tort, ne pas apprécier cette remarque, une personne qui n'est pas haut fonctionnaire. Vous êtes à l'évidence une personne extrêmement déterminée et engagée, ce dont je me réjouis.

Jacques Toubon a été, à ma grande surprise – je l'ai déjà dit en commission –, un excellent Défenseur des droits. Sa succession sera donc exigeante. J'aimerais que vous nous éclairiez sur la façon dont vous concevez votre pouvoir : comment allez-vous agir pour faire bouger les choses ?

Je ne parlerai pas de l'activité de médiation, qui est pourtant très importante. J'espère qu'elle est efficace. J'évoquerai uniquement les activités qui pourraient faire partie de la catégorie des lanceurs d'alerte. Jacques Toubon était un activiste de la défense des droits, faisant parfois le choix d'interventions volontaires dans des procédures judiciaires, mais qu'en est-il resté ? Si vous pensez être aussi activiste et présente sur le terrain médiatique, comment espérez-vous avoir plus d'influence – j'utiliserai même le terme de pouvoir – pour faire bouger les choses dans les domaines que vous considérez comme étant absolument essentiels ?

**Mme Claire Hédon.** – J'aime bien les termes « succession exigeante » ; c'est une chance incroyable de succéder à Jacques Toubon, qui a fait un travail formidable. Je m'inscrirai donc sur cette lancée. Je me suis effectivement demandé si je serais plus efficace en tant que Défenseuse des droits ou en demeurant présidente d'ATD Quart-Monde.

J'entends bien ce que vous dites : le Défenseur des droits formule des préconisations. C'est quelque peu réducteur de dire que les préconisations qu'il a formulées n'ont pas été suivies d'effets ; certaines l'ont été. Il est important de les lister, tout en réfléchissant aux raisons pour lesquelles certaines n'ont pas été retenues. C'est la raison pour laquelle je veux mettre en place un suivi des avis. Pourquoi n'arrive-t-on pas à convaincre les pouvoirs publics, les administrations, voire l'opinion publique – c'est là, me semble-t-il, une question d'éducation ou, en tout cas, de sensibilisation à ces questions –, de changer ? Le bilan dressé par Jacques Toubon comporte des avancées, sur lesquelles il faut s'appuyer.

**M. Philippe Bas, président.** – Je veux préciser à Mme de la Gontrie qu'aucun Défenseur des droits n'a été haut fonctionnaire. Les Médiateurs de la République furent Antoine Pinay, Aimé Paquet, Robert Fabre, Paul Legatte, Jacques Pelletier, Bernard Stasi et Jean-Paul Delevoye, tandis que les Défenseurs des droits furent Dominique Baudis et Jacques Toubon. La véritable différence, c'est que vous n'êtes pas une femme politique – là est l'innovation du Président de la République.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Certains ont été hauts fonctionnaires.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Jacques Toubon a effectivement beaucoup œuvré. Concevez-vous votre rôle de la même manière ? Faut-il au préalable faire avancer un certain nombre de sujets dans l'opinion publique, corrélativement à la décision politique, ou convient-il de répondre aux demandes particulières qui sont adressées au Défenseur des droits, avec les moyens, ou le peu de moyens, dont il dispose ? Je pense en particulier à la médiation préalable obligatoire, qui a été testée avec un certain succès depuis quelques années. Demeurent toutefois des difficultés à faire valoir la position que peut prendre le Défenseur à la suite d'une instruction. Le suivi des dossiers individuels est-il, à vos yeux, une priorité absolue ou préférez-vous faire évoluer l'action publique sur un certain nombre de sujets, comme la question de la déontologie des forces de police, qui suscite débat ?

Vous avez évoqué la situation des pigistes : considérez-vous qu'elle soit de nature à assurer une information complète ?

**Mme Claire Hédon.** – Il s'agira pour moi d'agir sur tout cet ensemble – je vous ai parlé en l'espèce d'indivisibilité des droits. Il est indispensable de continuer à répondre aux demandes individuelles, sauf à perdre la confiance. La notoriété du Défenseur des droits a largement augmenté, mais il faut encore progresser : un trop grand nombre de personnes pourraient le saisir, mais ne le font pas. Et, en parallèle, il faut faire évoluer l'opinion publique, ainsi que les pouvoirs publics. Ces trois actions sont à mettre au même niveau. J'ai bien conscience que l'augmentation de 40 % de l'activité du Défenseur des droits en six ans ne s'est pas accompagnée d'une augmentation des moyens en conséquence – je veux très rapidement m'atteler à traiter ce problème.

Concernant l'information, j'ai été pigiste pendant des années, je n'ai eu un CDI à France Médias Monde qu'il y a treize ou quatorze ans. Oui, on laisse trop longtemps les pigistes dans l'insécurité. Se pose là encore un problème de moyens financiers. J'ai toujours été soucieuse de défendre leurs intérêts et leur travail, car c'est absolument capital.

**Mme Marie Mercier.** – Votre parcours est très intéressant, vous êtes plus dans l'investigation que dans l'information. Vous êtes une femme de terrain, qui a la volonté d'agir. Tout vous semble important, mais je crains que vous ne deviez vous fixer des priorités.

La crise de la covid a effectivement montré des dysfonctionnements. Sachez toutefois que, dans nos communes, par le biais des centres communaux d'action sociale (CCAS), nous faisons un suivi des familles en grande difficulté.

J'ai beaucoup travaillé sur la question des violences faites aux mineurs. Quel sera votre appui notamment dans la lutte contre l'exposition des mineurs aux films pornographiques destinés aux majeurs ? Serez-vous un partenaire qui aidera les parlementaires à faire avancer toutes ces causes ?

**Mme Claire Hédon.** – Vous avez raison de rappeler que certaines communes ont fait un travail formidable. Il y a eu des exemples d'actions de solidarité absolument extraordinaires ; il faut le dire pour montrer que cela est possible.

Vous l'imaginez bien, nous avons beaucoup travaillé sur la question du droit des enfants, une question absolument primordiale qui doit être traitée en liaison avec les associations sur le terrain. Je suis persuadée que les services de l'aide sociale à l'enfance, par exemple, veulent bien faire, mais se posent encore d'importantes difficultés. Les violences faites aux enfants sont encore trop nombreuses, l'accompagnement des familles est encore insuffisant. Comment élever correctement des enfants quand vous êtes à quatre dans une chambre de bonne ? La question du logement est très liée à celle de la protection des enfants. Concernant la pornographie, il faut considérer la question de l'accès à internet et aux réseaux sociaux. Il faut creuser tous ces points. Non seulement le monde associatif, mais aussi le monde politique, les élus, ont des idées sur ces questions. J'en suis convaincue, le Défenseur des droits doit travailler avec le Parlement sur ces questions.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci pour votre intervention. Nous attendrons votre audition à l'Assemblée nationale pour dépouiller le scrutin qui va s'ouvrir dans un instant.

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

### **Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de Mme Claire Hédon aux fonctions de Défenseur des droits**

**M. Philippe Bas, président.** – Le vote se déroulera à bulletins secrets comme le prévoit l'article 19 *bis* de notre Règlement. En application de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 7 novembre 1958, les délégations de vote ne sont pas autorisées.

Je vous rappelle que le Président de la République ne pourra pas procéder à la nomination de Claire Hédon si les votes négatifs au sein des commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat représentent au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

*Il est procédé au vote.*

**Proposition de loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire**

*La commission soumet au Sénat la nomination de M. Philippe Bas, Mmes Jacqueline Eustache-Brinio, Jacky Deromedi, M. Philippe Bonnecarrère, Mme Marie-Pierre de la Gontrie, MM. Jean-Yves Leconte et Arnaud de Belenet, comme membres titulaires, et Mmes Catherine Di Folco, Marie Mercier, Catherine Troendlé, MM. Yves Détraigne, Jacques Bigot, Mmes Maryse Carrère et Esther Benbassa, comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.*

**Proposition de loi, 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 - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous examinons maintenant la proposition de loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – Cette proposition de loi, déposée par Mme Yaël Braun-Pivet et adoptée par l'Assemblée nationale le 23 juin dernier, vise à renforcer la surveillance judiciaire des individus condamnés pour des faits de terrorisme à leur sortie de détention ; elle instaure, à cet effet, une nouvelle mesure de sûreté destinée à prévenir leur récidive.

Il s'agit d'un sujet que nous avons déjà eu l'occasion d'aborder au sein de notre commission. Le texte que nous examinons aujourd'hui reprend en effet une proposition formulée par notre collègue Marc-Philippe Daubresse à l'occasion de son rapport sur le bilan de l'application de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT), que nous avons examiné en février dernier. Notre président, Philippe Bas, a d'ailleurs déposé une proposition de loi en ce sens, avant même que l'Assemblée nationale ne s'intéresse à la question.

Avant d'entrer dans le détail, je souhaiterais vous rappeler le contexte dans lequel s'inscrit ce texte.

Comme vous le savez, la menace terroriste a profondément évolué au cours des dernières années. Cette menace, qui, en 2015-2016, venait de l'extérieur, est devenue aujourd'hui essentiellement endogène. L'un des principaux enjeux auxquels notre pays sera confronté au cours des prochaines années est lié à la libération de plusieurs dizaines d'individus condamnés pour des faits de terrorisme. Ainsi, au cours des trois prochaines années, 154 des 534 personnes incarcérées condamnées pour des actes de terrorisme en lien avec la mouvance islamiste sortiront de prison, dont 42 cette année, 62 l'année prochaine et 50 en 2022.

Le directeur général de la sécurité intérieure (DGSI), que nous avons auditionné la semaine dernière, m'indiquait que figuraient parmi ces personnes des profils lourds, qui suscitent une grande inquiétude des services de renseignement.

Les auditions que j'ai menées ont confirmé le constat dressé par les députés, et que nous avons nous-même fait il y a quelques mois : pour faire face à ce défi de taille, les pouvoirs publics sont encore insuffisamment outillés.

Bien entendu, il ne s'agit pas de dire que rien n'existe. Toutefois, il apparaît que les outils à disposition des pouvoirs publics, qu'ils soient administratifs ou judiciaires, sont soit incomplets, soit inadaptés.

Sur le plan administratif, les condamnés terroristes font aujourd'hui tous l'objet d'une surveillance par un service de renseignement intérieur, la direction générale de la sécurité intérieure, dans la plupart des cas.

Parallèlement, ils font également l'objet d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance (Micas). Cette mesure, qui a été introduite par la loi SILT, permet au ministre de l'intérieur de restreindre la liberté de mouvement des personnes dont la radicalisation est avérée, par exemple en l'assignant sur le territoire d'une commune ou en l'interdisant de paraître dans certains lieux. Comme nous l'avait expliqué Marc-Philippe Daubresse, l'efficacité de cette mesure est toutefois réduite, en particulier parce que sa durée est constitutionnellement limitée à douze mois.

Par ailleurs, le suivi administratif est, par nature, limité à l'exercice d'une surveillance et n'offre aucune possibilité d'assistance ou d'accompagnement à la réinsertion. Or tous les acteurs que j'ai entendus ont insisté sur ce point : la réinsertion constitue, pour ces profils, une des clés majeures de la prévention de la récidive.

L'autorité judiciaire n'apparaît, quant à elle, pas mieux outillée que l'autorité administrative pour traiter les condamnés terroristes sortant de détention.

Dans la pratique, les « sorties sèches » sont très rares, mais les différentes mesures de suivi ou de surveillance qui existent souffrent de nombreuses lacunes.

Sans entrer dans le détail de toutes ces mesures, que vous trouverez dans le rapport, je citerai trois principales difficultés.

La première concerne les critères d'application de ces mesures, qui ne permettent pas toujours de viser les condamnés terroristes dont la libération est prévue au cours des prochaines années. Tel est notamment le cas du suivi socio-judiciaire, qui n'est applicable qu'aux personnes condamnées pour des faits commis après 2016.

De la même manière, la rétention et la surveillance de sûreté ne peuvent être prononcées qu'à l'encontre de personnes condamnées à des peines de réclusion criminelle de plus de quinze ans ; or, la plupart des terroristes condamnés avant 2016 ont bénéficié d'une politique pénale plus souple et ont été jugés en correctionnelle, ce qui les exclut du champ de ces mesures.

La deuxième limite des mesures judiciaires existantes est liée à leur finalité. Plusieurs d'entre elles sont soumises à une évaluation psychiatrique de dangerosité, car elles ont été initialement créées pour être appliquées à l'encontre des délinquants sexuels. Cela est le cas pour les mesures de surveillance judiciaire, de rétention et de surveillance de sûreté. Or ce type d'évaluation n'est pas adapté aux profils terroristes, qui présentent une dangerosité idéologique et criminologique plus que médicale.

Enfin, certaines mesures, en particulier le suivi post-peine et l'enregistrement au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (Fijait), comportent des obligations peu contraignantes et très largement insuffisantes au regard de la dangerosité des profils concernés.

Cette proposition de loi vise à combler les lacunes que je viens d'évoquer. À cette fin, elle prévoit de créer une nouvelle mesure de sûreté, qui consiste à imposer aux condamnés terroristes qui présentent, à l'issue de l'exécution de leur peine, une particulière dangerosité, des obligations en matière de surveillance et de suivi.

Elle a pu susciter des craintes. Certains ont mis en doute l'utilité même de la mesure, mais je crois que les éléments que je viens de vous présenter permettent de démontrer le contraire. D'autres ont fait état d'un risque d'inconstitutionnalité, considérant qu'il s'agit d'une « peine après une peine », qui ne serait ni nécessaire ni proportionnée. Sur ce point, je souhaite rappeler que le Conseil constitutionnel n'exclut pas, par principe, la possibilité pour le législateur de créer des mesures de sûreté. Il a ainsi admis, en 2008, la surveillance et la rétention de sûreté.

Cela étant, il nous appartient, en tant que législateur, d'assurer la proportionnalité du dispositif créé. C'est pourquoi je vous proposerai seize amendements, avec deux objectifs principaux.

Le premier consiste à s'assurer du caractère opérationnel de la mesure. Il m'a été indiqué que le texte adopté par l'Assemblée nationale était, à plusieurs égards, peu réaliste, voire quasiment inapplicable. Je vous proposerai trois principales modifications pour surmonter ces difficultés.

Il m'apparaît tout d'abord essentiel de réviser le champ d'application de la mesure. En l'état du texte, le critère de dangerosité est apprécié par deux éléments : d'une part, le risque très élevé de récidive ; d'autre part, « l'adhésion persistante à une entreprise tendant à troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur ». Ce second critère est trop restrictif : il se rapproche de la définition de l'infraction d'association de malfaiteurs terroriste, ce qui rend la mesure quasiment inapplicable. Autrement dit, si ce critère était rempli, alors il serait possible d'engager une nouvelle procédure judiciaire à l'encontre de la personne... Je vous proposerai donc d'atténuer légèrement cette définition, en visant l'adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme, plutôt que l'adhésion à une entreprise terroriste.

La deuxième modification principale concerne la durée de la mesure. Les députés ont prévu une durée d'un an, renouvelable dans la limite de cinq ans, ou de dix ans en cas de condamnation pour crime ou délit grave. Cette durée d'un an est jugée peu opérationnelle par les acteurs judiciaires : elle imposerait d'engager la procédure de renouvellement moins d'un mois après le prononcé de la mesure. Je vous proposerai donc d'élever cette durée à deux ans, sachant que la personne conservera la possibilité de demander la mainlevée de la mesure.

Enfin, l'un des amendements procède à une réécriture de la mesure de placement sous surveillance électronique mobile (PSEM), car la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale la rend peu utile : contrairement à une idée commune, le PSEM n'est pas un dispositif conçu pour suivre en permanence une personne ; il est généralement prononcé pour s'assurer du respect d'une mesure de restriction des déplacements, par exemple l'interdiction

de paraître dans certains lieux ou l'assignation à résidence. Je vous proposerai donc de maintenir le PSEM, mais comme une mesure accessoire aux autres mesures de surveillance.

Les amendements que je vous présenterai visent également à apporter toutes les garanties nécessaires pour assurer la constitutionnalité de la mesure.

Sur ce deuxième volet, je vous proposerai tout d'abord de mieux encadrer le champ d'application de la mesure, notamment en limitant l'application de la mesure aux personnes condamnées à des peines supérieures à cinq ans d'emprisonnement et en clarifiant son articulation avec les autres mesures de sûreté existantes.

Par ailleurs, s'agissant du contenu de la mesure, il me semble nécessaire de supprimer la possibilité de cumuler le PSEM et le pointage, qui pourrait être jugée disproportionnée par le Conseil constitutionnel.

Enfin, il m'est apparu souhaitable d'élargir le champ des obligations prévues, afin d'y intégrer un volet d'accompagnement à la réinsertion. N'oublions pas que l'intérêt d'une mesure judiciaire, par rapport à une mesure administrative, est bien de prévenir la récidive, non seulement par des mesures de surveillance, mais également par des mesures d'assistance.

En complément de ces modifications, deux amendements tendent à introduire des articles additionnels afin, d'une part, de prévoir l'inscription des obligations de la mesure de sûreté au fichier des personnes recherchées, ce qui garantira un contrôle effectif ; et, d'autre part, d'assurer l'application des dispositifs créés dans certaines collectivités d'outre-mer.

Pour conclure, je dirai quelques mots sur l'article 2 de la proposition de loi, introduit par les députés. Cet article vise à favoriser le prononcé de la peine de suivi socio-judiciaire, en en faisant une peine complémentaire obligatoire, sauf décision contraire de la juridiction. Il s'agit là d'une proposition qu'avait formulée Marc-Philippe Daubresse. Je vous propose donc de l'adopter sans modification.

**M. Philippe Bas, président.** – Vous avez eu peu de temps pour examiner ce texte très délicat, mais la commission des lois se penche sur cette question depuis plusieurs mois déjà. La voie est extrêmement étroite pour traiter le problème de la sortie de 42 condamnés pour faits de terrorisme en 2020, de 62 en 2021, puis de 50 en 2022. Condamnés, pour la plupart d'entre elles, à des peines inférieures à sept ans, très inférieures d'ailleurs à celles qui sont prononcées désormais, une partie de ces personnes est probablement dangereuse, et leur séjour en prison n'a pas permis de mettre fin à leur engagement terroriste.

Toutefois, nous n'avons pas la possibilité, alors qu'une peine a été prononcée et purgée, de prononcer une nouvelle peine pour les mêmes faits ; c'est la règle *non bis in idem*, qui est un principe fondamental de notre droit pénal. Aussi, la protection de la société ne peut être recherchée que par des mesures de surveillance et d'accompagnement, qui peuvent comporter une part de contrainte, à l'instar des mesures de police administrative qui restreignent les libertés.

C'est cet équilibre entre la nécessité de protection de la société et le respect de principes juridiques fondamentaux, Madame le rapporteur, que vous vous êtes efforcée de renforcer après le vote de l'Assemblée nationale, en déplaçant quelque peu le centre de gravité de la mesure. Il fallait que celle-ci soit plus clairement identifiée comme une mesure d'accompagnement à la réinsertion.

Vous avez proposé que l'on ne parle plus désormais d'« adhésion à une entreprise terroriste », parce que cela permettrait qu'une nouvelle condamnation soit prononcée.

Vous avez modifié la durée d'application de la mesure, pour revenir à ce que nous avons proposé dans la proposition de loi déposée à la suite du rapport de Marc-Philippe Daubresse : elle sera donc un peu plus longue que celle que l'Assemblée nationale a décidée.

Vous avez en outre procédé à un certain nombre de modifications concernant le PSEM, tout en maintenant le principe du volontariat, ce qui est une limite sur le plan de l'efficacité, mais est rendu nécessaire pour garantir la constitutionnalité de la mesure.

Votre rapport est très circonstancié : il est à la fois prudent et soucieux que des mesures puissent être prises pour traiter le cas de condamnés pour des faits de terrorisme ayant purgé leur peine.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Merci pour votre travail qui a dû être quelque peu compliqué ; la ligne de crête est délicate. Il est effectivement difficile de savoir comment interpréter ces mesures de sûreté et d'éviter qu'elles ne soient confondues avec une peine ; d'ailleurs, la proposition de loi prévoyait initialement qu'elles soient prononcées par le tribunal de l'application des peines, ce qui n'était pas de nature à favoriser la clarté.

La question peut sembler urgente compte tenu des décisions que nous avons prises à l'été 2016, à l'occasion d'un renouvellement de l'état d'urgence, en permettant des sorties sèches de personnes condamnées pour terrorisme.

Premièrement, s'agissant de la proportionnalité entre la dangerosité évaluée et les mesures de sûreté, on peut s'interroger sur les effets des dispositions proposées. Celles-ci sont-elles utiles ? Les personnes éligibles aux mesures de sûreté répondent à des conditions très particulières et celles-ci seraient prononcées par une juridiction, tandis que, pour les autres, s'appliquent les Micas, des décisions administratives qui sont plus contraignantes.

Deuxièmement, dès lors que ces peines seraient décidées par un tribunal judiciaire, comment pouvons-nous envisager d'évaluer cette dangerosité sur des éléments qui ne pourraient pas tous faire l'objet d'un vrai débat contradictoire ?

Troisièmement, nous avons vu que le bracelet électronique est une contrainte pour la liberté, qui pose un certain nombre de difficultés constitutionnelles. Par ailleurs, elle ne peut pas être regardée comme une mesure de sécurité au regard de l'expérience que nous avons des dernières années. A-t-elle vraiment sa place dans le dispositif ?

J'ai donc beaucoup de réserves, alors même que nous avons progressivement amélioré notre arsenal judiciaire en permettant d'engager une action avant le passage à l'acte violent, et que nous disposons de mesures administratives. Devons-nous le compléter par des mesures hybrides ?

Je ne saurais que reprendre les termes employés par le Conseil d'État : la « complexité peut aussi nuire à l'efficacité de l'action de l'État prise dans ses fonctions administratives et judiciaires, lorsqu'elle appelle l'intervention d'autorités ou de services différents, entre lesquels la nécessaire coopération reste à construire. » Aussi, je ne pense pas que ce texte soit de nature à améliorer la situation.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – C’est un texte extrêmement délicat. On voit bien la situation à laquelle nous devons faire face dans quelques semaines ou quelques mois.

J’y vois les symptômes de deux problèmes.

J’évoquerai tout d’abord l’inadaptation du suivi pénitentiaire des personnes concernées et la situation post-peine. Je rappelle que les condamnés pour faits de terrorisme seraient la seule catégorie d’auteurs d’infractions, à l’exception des auteurs d’infractions sexuelles, qui relèverait d’un dispositif post-peine. Ayant supprimé la possibilité de procéder à une remise de peine des personnes relevant d’infractions de terrorisme, nous sommes paradoxalement affaiblis dans la possibilité d’organiser la situation post-carcérale.

C’est également le symptôme de la complexité des dispositifs. On n’y comprend plus rien. Il y a les Micas d’un côté, mesures aux mains de l’autorité administrative, et le suivi socio-judiciaire de l’autre. Ces mesures s’appliquent, selon les cas, soit avant, soit après l’exécution d’une peine. En l’espèce, la mesure s’appliquerait après la peine. Dans certains cas, les mesures relèvent de l’autorité administrative, dans d’autres cas, de l’autorité judiciaire. Pour combien de temps ? Dans le cadre des Micas, il a été tranché que les mesures ne pourraient durer plus d’un an pour assurer leur proportionnalité. Enfin, quand sont-elles prononcées ? Avant, pendant ou après ?

Est-ce donc une peine ou une mesure de sûreté ? Une peine prononcée après que l’auteur de faits a purgé sa peine serait probablement invalidée par le Conseil constitutionnel : nous devons donc rester dans le champ de la mesure de sûreté.

Nous nous trouvons également devant la difficulté que pose le bracelet électronique, mesure de restriction de liberté. Déjà mise en œuvre dans le cadre des Micas, il avait été tranché que celle-ci ne pouvait dépasser un an.

Enfin, concernant l’objectivation du critère de dangerosité, l’Assemblée nationale a tenté de proposer une définition plus concrète. C’est également ce que se propose de faire la rapporteure. Selon l’avis de la Commission nationale consultative des droits de l’homme (CNCDH), nous serions quasiment dans l’art divinatoire.

La recherche du risque de récidive occupe tous ceux qui s’intéressent aux questions de justice. Elle apparaît toutefois complexe quand est prise en compte une éventuelle dissimulation, par la personne, de ses intentions criminelles. D’après les personnes auditionnées, il faut refuser toute expertise psychiatrique, il en résulte donc un empilement de commissions, d’auditions, d’examens.

Comment faire pour fonder des décisions sur le seul renseignement pénitentiaire, qui est le plus souvent non contradictoire ?

Nous partageons les préoccupations exprimées et je note que les amendements de la rapporteure vont dans le sens d’une recherche de solution. Pour autant, le bracelet électronique ne règle pas la problématique centrale : peut-on contraindre, à sa sortie de détention, une personne qui a purgé sa peine dont, par principe, nous considérons qu’elle était adéquate ? C’est autour de ce sujet que se positionnera notre groupe.

**M. Philippe Bas, président.** – Posée comme en ces termes, la réponse est évidemment non : on ne peut pas condamner à une nouvelle peine quelqu’un qui a purgé sa peine.

**Mme Esther Benbassa.** – Sénatrice d'un territoire durement touché par les attentats ces dernières années, je comprends la nécessité de légiférer en la matière. La sécurité de nos concitoyens est primordiale et nous ne saurions prendre ce sujet à la légère. Je me dois cependant de déplorer l'angle choisi pour traiter cette question.

En 2017, nous avons, avec notre collègue Catherine Troendlé, mené des travaux afin de trouver des solutions à la question de la radicalisation ainsi qu'à celle de la détection des sources. Les déplacements et auditions que nous avons alors réalisés avaient mis en exergue deux éléments principaux.

Tout d'abord, il est nécessaire d'octroyer davantage de moyens aux services de renseignement afin de contrer les actes terroristes avant qu'ils ne se produisent. Ensuite, il est urgent de mettre l'action sur l'accompagnement et la réinsertion sociale des personnes radicalisées comme cela se fait, par exemple, au Danemark, afin qu'elles ne représentent plus une menace une fois remises en liberté.

Pourtant, plutôt que de procéder à une prévention accrue, cette proposition de loi prévoit un contrôle prolongé du repris de justice, alors même que celui-ci aura purgé sa peine. Sur un tel sujet, un vaste débat sur un projet de loi aurait été de bon ton. Nous devons hélas ! nous contenter d'une proposition de loi examinée à la hâte en fin de session extraordinaire, sur laquelle aucune étude d'impact ne pourra être rendue.

Il va sans dire que tant le contenu de ce texte que les conditions dans lesquelles nous l'étudions ne sont pas de nature à nous satisfaire.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Ce sera probablement ma dernière intervention en commission. Nous sommes censés vivre au sein d'un régime libéral. Notre commission des lois ne manque pas une occasion de rappeler son souci et celui du Sénat pour les libertés publiques.

Au fil des années passées dans cette maison, je constate une véritable dérive sécuritaire et antilibérale – au sens des libéraux du XVIII<sup>e</sup> siècle et de leurs successeurs en lutte contre l'arbitraire – au nom de la sécurité sous des formes de plus en plus diverses, au gré des circonstances, pour pallier les déficiences du système policier et social, et au nom d'un moralisme de surface faisant aujourd'hui fonction de morale.

Ces dernières années, les motifs d'incrimination n'ont cessé de se spécialiser et d'augmenter, le code pénal d'enfler, les peines de s'alourdir dans un mouvement qui semble irrépressible. Ainsi, les crimes à caractère sexuel sont désormais réprimés plus lourdement que les crimes de sang, et souvent sanctionnés avant même que l'on ait pris le temps de vérifier le bien-fondé des accusations.

Par ailleurs, la répression des manifestations de rue se fait de plus en plus violente, en toute bonne conscience. Au nom de la lutte antiterroriste, les moyens policiers d'intrusion dans la vie privée rejoignent progressivement ceux des services spéciaux.

Au nom de la lutte contre l'épidémie de covid-19, puis du nécessaire traçage des personnes contaminées, de nouveaux délits pour non-respect du confinement ont été inventés et une nouvelle étape dans la surveillance généralisée a été franchie. Que le préfet de police de Paris, à l'occasion d'un déplacement télévisé, puisse sans se ridiculiser dire « que ceux qui sont aujourd'hui hospitalisés, ceux qu'on trouve dans les réanimations désormais aujourd'hui,

ce sont ceux qui au début du confinement ne l'ont pas respecté », en dit long sur l'évolution des mentalités.

État de droit oblige, ce n'est pas la créativité juridique qui manque le plus. Ainsi, depuis une quinzaine d'années, trois nouveautés ont été mises en œuvre.

Premièrement, dans le cadre de procédures nouvelles, ont été confiées au procureur, qui dépend directement de l'exécutif, des prérogatives jusqu'alors réservées au juge. La plus connue est la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) qui, avec l'extension récente de son usage pour les délits boursiers, me semble avoir un bel avenir devant elle.

La deuxième a été d'étendre le champ de la loi d'avril 1955, qui a créé l'état d'urgence en cas de menace terroriste, comme en 2015, et d'urgence sanitaire, tout récemment : une urgence d'ailleurs élastique puisque même levée, le Premier ministre peut, si besoin, rétablir les restrictions aux libertés.

La troisième innovation, meilleur faux-semblant juridique que je connaisse, est la rétention de sûreté. C'est une véritable innovation puisqu'elle est applicable à des individus jugés, bien que reconnus irresponsables, ou en totale contradiction avec l'un des premiers principes du droit selon lequel personne ne peut être rejugé pour les mêmes faits. Et l'on nous explique que cette nouvelle privation de liberté hors de tout délit nouveau réel est non pas une peine, mais seulement une mesure de sécurité destinée à protéger la société contre des individus présumés dangereux. Et pour qu'on ne la confonde pas avec une simple mesure de basse police, elle sera infligée par des magistrats. Ainsi, des mesures de police prises par des magistrats ne sont ni des peines ni des mesures de police. C'est un procédé très habile. Nous ne sommes plus au pays des Droits de l'homme et du citoyen, mais au pays d'Alice au pays des cauchemars.

Créé en 2008 sous Nicolas Sarkozy à destination des condamnés en fin de peine jugés dangereux pour des motifs psychiatriques, ce principe est ici étendu aux auteurs d'infractions terroristes. Que l'on ne soit pas capable d'évaluer la dangerosité d'un individu hors du contexte particulier et que l'État de droit perde toute signification ne gêne absolument personne.

On n'administre plus la justice, on sécurise la société à moindre coût. La devise de la République française n'est plus : « Liberté, égalité, fraternité », mais désormais « Sécurité, inégalité et compassion. »

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – Nous sommes bien conscients des forces et des limites de ce texte. Mais nous avons à faire face aujourd'hui à une situation que la France n'a jamais eu à gérer. Nous avons déjà été confrontés à des terroristes, mais, comme le rappelait le procureur du parquet national antiterroriste (PNAT) lors de son audition, la gestion des sortants de détention est un enjeu inédit, tant en raison du profil des personnes concernées que de leur nombre. Il nous faut donc trouver les bonnes solutions pour assurer la sécurité du pays, mais aussi la réinsertion et le suivi de ceux qui vont sortir de prison après avoir exécuté leur peine.

Vous avez questionné, monsieur Leconte, l'efficacité de la mesure et les limites qu'elle pose en termes de liberté. Je note un paradoxe : les détenus pour terrorisme sont pratiquement les plus surveillés en prison, mais l'absence de texte encadrant leur sortie fait

d'eux les moins surveillés après leur libération. Or, à la faveur des auditions, nous avons entendu des inquiétudes à propos d'une partie d'entre eux. Nous devons trouver les moyens d'assurer un suivi opérationnel en parallèle d'une réinsertion.

Je partage les propos de Mme de La Gontrie sur l'insuffisance des dispositifs d'accompagnement et de désengagement au cours de la détention – c'est une réalité. Ces mesures de sûreté sont aussi faites pour prévoir au mieux la sortie et l'intégration de ces personnes dans la société.

La distinction entre la peine et la mesure de sûreté est définie et actée dans la jurisprudence constitutionnelle. La proposition de loi s'inscrit parfaitement dans cette ligne.

Le débat autour du bracelet électronique ne change rien à la nature de la mesure créée et n'a pas pour conséquence de le rapprocher d'une peine. Je rappelle en effet que le Conseil constitutionnel a déjà validé le placement sous surveillance électronique mobile à titre de mesure de sûreté. La question de l'accompagnement et du suivi, madame Benbassa, est l'un des principaux amendements que je vous propose. Il est vrai qu'elle n'était pas inscrite dans le texte initial, et je partage avec vous la nécessité de renforcer ce volet essentiel à la prévention de la récidive.

J'ai entendu, monsieur Collombat, vos inquiétudes sur la liberté, mais je laisse au président le soin d'y revenir. C'est votre manière de nous laisser à nos réflexions...

**M. Philippe Bas, président.** – M. Collombat, comme plusieurs de nos collègues, a posé une question sensible. Selon lui, il s'agirait de mesures de police prononcées par un juge. Or, il s'agit précisément de mesures de sûreté. Elles ne sont ni surveillance policière ni peine, mais, d'une certaine façon, elles ont une parenté avec les deux.

Pour vous répondre précisément, pour être certain que la mesure de sûreté n'est pas une sanction pénale, permettez-moi de vous rappeler la décision du 21 février 2008 du Conseil constitutionnel : il faut que la mesure ne soit pas prononcée par la juridiction de jugement qui a condamné l'individu ; qu'elle repose non sur la culpabilité de la personne condamnée par la cour d'assises, mais sur sa particulière dangerosité – d'où la question d'apprécier la dangerosité de l'individu – ; qu'elle ne soit mise en œuvre qu'après l'accomplissement de la peine par le condamné ; qu'elle ait pour but d'empêcher et de prévenir la récidive par des personnes souffrant d'un trouble grave de la personnalité.

Nous disposons donc d'un cadre de référence pour avancer dans le respect de la Constitution. Mais nous devons progresser avec une grande prudence tout en étant conscients de la dangerosité de certains individus. Se donner les moyens d'une surveillance après la sortie de prison mais aussi d'un accompagnement pour la réinsertion sociale semble être un objectif raisonnable.

## EXAMEN DES ARTICLES

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

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – L'amendement COM-1 est un amendement rédactionnel.

*L'amendement COM-1 est adopté.*

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – L'amendement COM-2 précise et limite l'application de la mesure aux personnes condamnées à des peines supérieures à cinq ans d'emprisonnement. Le Conseil constitutionnel est attaché à la proportionnalité liée à la condamnation. Nous avons préféré répondre au plus près aux exigences constitutionnelles, pour éviter toute fragilité.

**M. Philippe Bas, président.** – Vous voulez purger cette fragilité en faisant en sorte que ce soient les condamnations les plus graves seulement qui puissent donner lieu à un suivi.

**M. Alain Richard.** – Lorsqu'on fixe cette limitation, on le fait en fonction non pas du verdict effectif individuel, mais de l'échelle de peine applicable à l'infraction. Or, si l'infraction est punie au maximum de cinq ans d'emprisonnement, la peine des cinq ans n'intervient que dans 1 ou 2 % des cas. La plupart du temps, du fait de l'individualisation de la peine, l'appréciation portée par le juge conduit à ne pas prononcer la peine maximale. Si l'on ne retient que les personnes condamnées à cinq ans, sur les 150 personnes libérées, seule une proportion – quoique très substantielle – sera concernée, alors que toutes n'en sont pas moins dangereuses si elles restent en relation avec les mêmes réseaux.

Aussi, il serait plus prudent de prendre comme échelle non pas le verdict individuel subi par les intéressés, mais la peine maximale applicable au délit qui a été retenu.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – Je comprends votre inquiétude. Mon amendement s'inspire toutefois du régime de la rétention de sûreté, dont le législateur a bien lié l'application à la peine prononcée, et non à la peine encourue.

**M. Philippe Bas, président.** – Vous vous en tenez donc à votre amendement, malgré les restrictions au champ d'application de la loi que cela comporte, par souci d'éviter une censure du Conseil constitutionnel.

*L'amendement COM-2 est adopté.*

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – L'amendement COM-3 prévoit de réécrire la caractérisation du critère de dangerosité. Nous préférons les termes « une adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme » plutôt que d'adhésion à une entreprise terroriste, définition qui se rapproche de l'infraction d'association de malfaiteurs. Tel que rédigé, le texte serait quasiment inapplicable.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je comprends l'intention, mais je reste tout de même très dubitatif sur cette rédaction. Comment allons-nous définir une « adhésion persistante à une idéologie » ? D'autant que l'actualité de ces dernières années nous montre qu'il y a beaucoup de terroristes dormants. Il va falloir démontrer l'adhésion à une idéologie de quelqu'un, qui le niera – car peu sont bravaches pour le revendiquer.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – La modification que je vous propose est essentielle pour garantir l'applicabilité de la mesure. Il serait en effet difficile de prouver qu'une personne incarcérée depuis cinq ou six ans entretient encore des liens avec les réseaux terroristes. Par contre, il est plus facile de procéder à l'évaluation de l'engagement personnel à l'idéologie – cela existe déjà dans le cadre des Micas. C'est pour cette raison que

le parquet national antiterroriste est assez inquiet de la formulation actuelle du texte, qui le rend quasiment inapplicable.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Il y a là deux sujets. Premièrement, les Micas sont plus contraignantes et peuvent s'appliquer à un plus grand nombre de personnes. Dans ce cas, à quoi sert la mesure dont nous discutons aujourd'hui ?

Deuxièmement, dans la mesure où l'on va contraindre la liberté de la personne après sa peine, le débat avant le prononcé de la mesure de sûreté mérite d'être contradictoire. Or nous avons vu durant les auditions combien un débat contradictoire serait difficile à tenir dans ces conditions.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – Je vous rappelle que les Micas durent douze mois, ce qui est insuffisant pour certain des détenus visés. Nous avons besoin de temps et d'un accompagnement dans la durée.

**M. Philippe Bas, président.** – La loi de 2017 présentée par M. Collomb ne comporte en effet pas de mesures d'accompagnement. Ce sont des mesures de pure police. Or est ici prévue l'intervention d'un juge. Il me semble que, d'une manière générale, vous préférez qu'un juge intervienne pour la protection des libertés...

**M. Jean-Yves Leconte.** – Le risque est que le juge se prononce sur ces mesures et qu'il soit alors difficile d'appliquer des mesures complémentaires non prononcées par un juge. *In fine*, les mesures ne seront peut-être pas proportionnelles au risque.

**M. Philippe Bas, président.** – Si nos services de renseignement avaient des raisons de procéder à des investigations plus poussées sur la situation d'un individu, ils ne manqueraient pas de les ajouter au dispositif que nous souhaitons mettre en place. La notion d'entreprise terroriste n'est pas la plus pertinente pour servir de critère à l'application de la mesure de sûreté proposée dans ce texte.

*L'amendement COM-3 est adopté.*

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – L'amendement COM-4 vise à clarifier la compétence exclusive des juridictions parisiennes pour le prononcé de la mesure de sûreté créée.

*L'amendement COM-4 est adopté.*

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – L'amendement COM-5 exige que les réquisitions du procureur se fondent sur des éléments non seulement circonstanciés, mais également récents, pour mieux assurer la stricte nécessité et la proportionnalité de la mesure de sûreté demandée.

*L'amendement COM-5 est adopté.*

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – L'amendement COM-6 vise à préciser les finalités de la mesure de sûreté, qui seraient doubles : d'une part, favoriser l'insertion ou la réinsertion des personnes ; d'autre part, prévenir la récidive.

*L'amendement COM-6 est adopté.*

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – L’amendement COM-7 précise qu’il est nécessaire de renforcer le volet d’accompagnement à la réinsertion. Il prévoit, à cette fin, un suivi par les services pénitentiaires d’insertion et de probation. Est introduite également la nouvelle obligation d’exercer une activité professionnelle ou de suivre une formation professionnelle ; c’est un point vraiment important qui n’est pas précisé dans le texte.

**M. Philippe Bas, président.** – Il s’agit d’une possibilité offerte à la juridiction qui va se prononcer sur le cas de l’individu de lui prescrire l’exercice d’une activité ou le suivi d’un enseignement ou d’une formation professionnelle.

*L’amendement COM-7 est adopté.*

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – L’amendement COM-8 introduit deux nouvelles obligations : d’une part, l’interdiction de se livrer à l’activité au cours de laquelle l’infraction a été commise, par exemple sur les réseaux sociaux ; d’autre part, l’interdiction de détenir ou de porter une arme.

*L’amendement COM-8 est adopté.*

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – L’amendement COM-9 vise à garantir l’opérationnalité du placement sous surveillance électronique mobile. Il précise que celui-ci ne peut être prononcé que pour contrôler le respect des obligations imposant des restrictions à la liberté d’aller et venir de la personne.

Il exclut également la possibilité de cumuler un placement sous surveillance électronique mobile avec une obligation de pointage hebdomadaire.

**M. Philippe Bas, président.** – C’est l’occasion de rappeler que le bracelet électronique n’est pas un dispositif qui permet la surveillance permanente et en temps réel de celui qui y est astreint. J’ai pu constater dans les débats à l’Assemblée nationale que la confusion perdure.

*L’amendement COM-9 est adopté.*

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – L’amendement COM-10 tend à clarifier les conditions de mise en œuvre et de suivi des obligations prononcées à l’encontre d’une personne soumise à une mesure de sûreté. Il est important que le juge de l’application des peines puisse être assisté dans la mise en place de ces mesures.

*L’amendement COM-10 est adopté.*

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – Cet amendement vise à allonger de un à deux ans la durée initiale de la mesure de sûreté créée.

**M. Alain Richard.** – Ce changement me semble raisonnable d’un point de vue pratique, et il reste respectueux de l’obligation d’observer le consentement de la personne. Mais vous ne précisez pas la durée maximale cumulée...

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – Elle reste de cinq ans.

**M. Alain Richard.** – Ce serait plus logique de prévoir six ans.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – Nous nous sommes posé la question en effet, mais je rappelle que la durée de deux ans constitue un maximum et que le juge pourra décider d'une mesure plus courte. La question du plafond ne me paraît donc pas essentielle.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – La question de la durée est délicate. Au bout du compte, ce texte sera-t-il validé par le Conseil constitutionnel ?

**M. Philippe Bas, président.** – La rapporteure s'y emploie.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Il nous a été souligné que la lourdeur de la procédure est telle qu'elle est décalée par rapport à son objectif. Je comprends la démarche de la rapporteure, mais nous sommes pris dans une double contrainte.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – Le Conseil constitutionnel a déjà validé les surveillances de sûreté portant sur deux ans. Cela ne devrait donc pas poser de problème.

*L'amendement COM-11 est adopté.*

*L'amendement COM-12 est adopté.*

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – L'amendement COM-13 vise à préciser les conditions dans lesquelles est réalisée l'évaluation de la dangerosité du détenu éligible à une mesure de sûreté, avant sa sortie de détention. Afin de garantir l'individualisation du suivi, il prévoit que l'examen du détenu sera engagé non pas de manière systématique, mais sur réquisition du procureur de la République antiterroriste.

*L'amendement COM-13 est adopté.*

*L'amendement COM-14 est adopté.*

#### *Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>*

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – L'amendement COM-15 prévoit l'intégration de ces individus au fichier des personnes recherchées afin d'assurer leur contrôle effectif.

*L'amendement COM-15 est adopté.*

#### *Article additionnel après l'article 2*

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – L'amendement COM-16 rend applicables, en outre-mer, les dispositions nouvellement introduites par la proposition de loi.

*L'amendement COM-16 est adopté.*

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

*Le sort des amendements examinés par la commission est reporté dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	1	Amélioration rédactionnelle.	<b>Adopté</b>
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	2	Encadrement du champ d'application de la mesure de sûreté.	<b>Adopté</b>
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	3	Caractérisation du critère de dangerosité.	<b>Adopté</b>
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	4	Clarification de la spécialisation des juridictions parisiennes.	<b>Adopté</b>
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	5	Clarification du contenu des réquisitions du procureur de la République antiterroriste.	<b>Adopté</b>
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	6	Finalités de la mesure de sûreté.	<b>Adopté</b>
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	7	Nouvelles obligations de réinsertion.	<b>Adopté</b>
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	8	Nouvelles obligations de surveillance.	<b>Adopté</b>
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	9	Renforcement de l'opérationnalité du placement sous surveillance électronique mobile.	<b>Adopté</b>
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	10	Compétence des services pénitentiaires d'insertion et de probation.	<b>Adopté</b>
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	11	Allongement de la durée initiale de la mesure	<b>Adopté</b>
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	12	Articulation avec les autres dispositifs de suivi existants.	<b>Adopté</b>
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	13	Modification des conditions d'évaluation du détenu.	<b>Adopté</b>
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	14	Ajustement de la procédure de prononcé de la mesure de sûreté	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	15	Inscription des obligations de la mesure de sûreté au fichier des personnes recherchées (FPR)	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 2</b>			
<b>Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure</b>	16	Application des dispositions nouvellement introduites dans les collectivités d'outre-mer	<b>Adopté</b>

## **Projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Nous examinons un projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE).

Un autre texte, de réforme de cette assemblée constitutionnelle, a délibéré en même temps en conseil des ministres puis déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale. Nous devrions l'examiner à l'automne.

Comme il ne reste que dix jours avant la fin de la session extraordinaire, et en attendant de pouvoir mener la réforme du CESE, le Gouvernement a estimé nécessaire de proroger le mandat des membres actuels, qui se termine en novembre prochain.

Le CESE représente la « société civile organisée ». Son rôle est de conseiller les pouvoirs publics sur les politiques économiques, sociales et environnementales, de favoriser le dialogue entre les forces vives de la Nation et d'informer le Parlement. Compte tenu de la manière dont le dialogue social fonctionne en France, il a, en quelque sorte, un rôle contracyclique.

L'institution n'est toutefois pas assez connue du grand public. Par ailleurs, le Gouvernement ne la consulte pas nécessairement et le Parlement, souvent saisi en urgence, n'a pas le temps de lui demander un avis. Sur un certain nombre de sujets, comme les retraites ou l'assurance maladie, d'autres organismes consultatifs, plus spécialisés, prennent le dessus. En pratique, 80 % des travaux du CESE relèvent de l'autosaisine.

Néanmoins, le CESE est une institution utile pour permettre des échanges qui n'ont pas lieu ailleurs, notamment entre les différentes forces économiques et sociales du pays.

Le Gouvernement et le CESE ont travaillé à une réforme, qui prévoit une réduction de 25 % des membres du Conseil – actuellement au nombre de 233, dont 40 personnalités qualifiées –, une extension de la procédure simplifiée pour la publication des avis et une mention du recours à des techniques de tirage au sort.

Compte tenu de la situation et du projet de réforme du CESE – que tous les groupes représentés au Conseil soutiennent –, je vous propose d'accepter la prorogation de six mois et demi maximum du mandat des membres actuels, sans préjuger de la position de la commission sur le projet de loi organique réformant de cette assemblée. Les organisations représentées au CESE auront besoin de temps pour tirer les conséquences de la modification de sa composition et pour lancer le processus de désignation de leurs représentants.

Nous discuterons le moment venu de la question du tirage au sort, du rôle de la démocratie participative, et de la manière dont le prochain projet de loi organique renvoie à un décret la définition des organisations représentées au CESE. Pour pouvoir débattre de ces sujets sereinement, probablement à l'automne, il nous faut proroger le mandat des membres actuels du CESE.

**M. Philippe Bas, président.** – Votre rapport s’inscrit dans une démarche coopérative. Le projet de réforme du CESE se heurtera à des objections sur un certain nombre de points, d’ailleurs peut-être moins sur le nombre de membres que sur la reconnaissance de du tirage au sort comme expression de la volonté des citoyens. Nous aurons de vastes débats sur ces sujets...

Si le Sénat et l’Assemblée nationale s’opposaient à la prolongation du mandat des membres du CESE, l’entrée en vigueur de la réforme serait retardée, sauf à mettre fin aux mandats en cours, lesquels auraient été renouvelés quelques mois auparavant.

Vous proposez donc de laisser sa chance à la réforme à venir, de ne pas préjuger de la position de la commission et d’accepter la prorogation des mandats des membres actuels, qui n’emporte pas de lourdes conséquences.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je soutiens la position du rapporteur, et pas uniquement parce que je suis un bon camarade ! Sa proposition est très pertinente, car de deux choses l’une : soit on renvoie ce texte au motif d’un désaccord éventuel sur la réforme à venir ; soit on accepte la prolongation du mandat des membres du CESE, sans préjuger de notre position sur le contenu de la réforme.

Je suis, pour ma part, partisan d’un aspect de la réforme : la suppression des personnalités qualifiées. Il serait intéressant de faire une étude sur l’identité et la qualité de ces personnalités désignées par les différents gouvernements. On y trouverait des personnalités en déshérence politique, d’autres nommées pour services rendus... Je ne vois pas très bien comme justifier la présence de ces personnalités qualifiées.

Je suis également opposé à la désignation de personnes tirées au sort.

La réduction du nombre de membres du CESE renvoie à l’idée du Président de la République, encore évoquée hier lors de son intervention à la télévision, de réduire le nombre de parlementaires. Il a été dit qu’un éventuel désaccord sur ce point s’opposerait à une réforme de la Constitution. Comme si celle-ci intégrait nécessairement cet aspect... Il est pourtant toujours possible de faire une réforme constitutionnelle sur l’environnement, le droit des femmes, l’indépendance du parquet et le Conseil supérieur de la magistrature. Cette idée selon laquelle la réforme constitutionnelle doit être globale, intégrant une diminution des effectifs des assemblées, est tout à fait fautive. Elle conduit à empêcher toute réforme, ce qui est dommageable.

**M. Philippe Bas, président.** – Votre ironie sur le choix des personnalités qualifiées peut être étendue au choix par les organisations syndicales et professionnelles de leurs représentants au CESE. Si le chercheur que vous aimeriez être de nouveau, monsieur le président Sueur, se penchait sur cette question, il observerait que le CESE peut servir de refuge à des personnalités expérimentées quel que soit l’auteur de leur nomination. Si l’on remet en cause les personnalités qualifiées, il faut aussi s’intéresser aux autres membres...

On ne peut considérer qu’une réforme constitutionnelle a été empêchée que si un vote s’y est opposé. Or, depuis le début du quinquennat, aucun projet de loi constitutionnelle n’a été soumis au vote du Sénat. Les travaux préparatoires, les approches, les discussions de bureau ou de salon, les apartés, ne suffisent pas à permettre l’engagement d’une assemblée !

**M. François Bonhomme.** – J’abonderai dans le sens du rapporteur : notre vote d’aujourd’hui ne préjuge en rien de notre position sur la réforme à venir.

J’étais l’un de ceux qui avaient proposé la suppression des 40 personnalités qualifiées du CESE, car le caractère arbitraire ou fantaisiste de leur nomination laisse planer le doute. S’agissant des autres membres, leur participation aux politiques sociales, économiques et environnementales n’est pas réellement démontrée.

Le CESE fait partie des institutions qui doivent être profondément réformées. Le nombre de saisines par le Gouvernement est ridiculement bas : il faut s’interroger sur le maintien de l’institution en l’état.

**M. Alain Richard.** – Je soutiens la position du rapporteur, et j’aimerais en préciser la motivation.

La réforme en attente comprend deux composantes : d’une part, la réduction du nombre de membres du CESE ; d’autre part, la modification de son champ d’intervention et de ses méthodes.

Si l’on veut modifier le nombre de membres du CESE, il faut proroger les mandats actuels en raison des processus de désignation des différentes organisations, lesquelles auront moins de sièges après la réforme. En revanche, la modification du champ d’intervention et des méthodes du CESE pourrait être faite après la nomination des nouveaux membres.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – J’ai reçu en audition les dix-huit groupes du CESE : tous veulent une réforme de leur institution.

Le projet de réforme évoque le tirage au sort pour accompagner les travaux du CESE, non pour désigner certains de ses membres. Nous pourrions débattre plus tard de la place de la démocratie participative dans la chambre de la « société civile organisée ». J’insiste, si l’on retire les personnalités qualifiées du CESE, ce n’est pas pour les remplacer par des citoyens tirés au sort mais pour diminuer le nombre de membres.

Durant les trois dernières années, le nombre de saisines par le Gouvernement a encore diminué. Celui-ci devrait davantage recourir au CESE ; quant aux parlementaires, ils n’ont pas le temps, ni nécessairement le réflexe, de travailler avec cette institution.

Le CESE présente l’intérêt d’être la chambre d’un dialogue qui n’a pas toujours lieu ailleurs, et dont notre démocratie sociale a bien besoin. Il faut accompagner l’ensemble des groupes du CESE, qui ont conscience de la nécessité d’une réforme.

#### EXAMEN DE L’ARTICLE UNIQUE

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – L’amendement COM-1 rectifié de notre collègue Alain Fouché vise à prolonger le mandat des personnalités associées.

Le CESE comprend, au maximum, 72 personnalités associées. Elles sont actuellement une soixantaine. Nommées par le Gouvernement pour une durée de cinq ans, ces personnalités appuient le travail des sections du CESE. Leur présence a parfois été contestée. La réforme prévoit d’ailleurs leur suppression.

Se pose toutefois la question des personnalités associées en exercice : faut-il prolonger leur mandat, comme le prévoit cet amendement ? Lors de mes auditions, personne n'a évoqué ce sujet, qui relève du domaine règlementaire. Compte tenu de la sensibilité de cette question, je propose d'interroger le Gouvernement à l'occasion de la séance publique. Je ne vous proposerai pas de constater l'irrecevabilité de l'amendement au titre de l'article 41 de la Constitution, même si la question peut sérieusement se poser. À ce stade, mon avis est donc défavorable.

*L'amendement COM-1 rectifié n'est pas adopté.*

*L'amendement de coordination COM-2 est adopté.*

*Le projet de loi organique est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article unique</b>			
M. FOUCHÉ	1 rect.	Prolongation du mandat des personnalités associées	<b>Rejeté</b>
<b>Article additionnel après l'article unique</b>			
<b>M. LECONTE,</b> rapporteur	2	Coordination	<b>Adopté</b>

### **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**

*La commission procède au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de Mme Claire Hédon aux fonctions de Défenseur des droits, simultanément à celui de la commission des lois de l'Assemblée nationale.*

**M. Philippe Bas, président.** - Voici le résultat du scrutin, qui sera agrégé à celui de la commission des lois de l'Assemblée nationale :

Nombre de votants : 16

Bulletins blancs : 1

Bulletin nul : 0

Suffrages exprimés : 15

Pour : 14

Contre : 1

La réunion est close à 11 h 20.



**COMMISSION MIXTE PARITAIRE****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**

*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 de la proposition de loi visant à agir contre les violences au sein de la famille se réunit au Sénat le mercredi 27 novembre 2019.*

*Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Philippe Bas, sénateur, président, de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente, de Mme Marie Mercier, sénateur, rapporteur pour le Sénat, et de Mme Bérangère Couillard, députée, rapporteur pour l'Assemblée nationale.*

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

**M. Philippe Bas, sénateur, président.** – Nous examinons cet après-midi les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales.

**Mme Marie Mercier, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Permettez-moi de vous rappeler, en quelques mots, les principaux apports du Sénat sur cette proposition de loi, présentée par nos collègues Bérangère Couillard et Guillaume Gouffier-Cha, qui a d'abord pour ambition de protéger les victimes de violences conjugales, mais qui contient aussi des dispositions concernant les mineurs.

La commission des lois du Sénat a d'abord adopté treize amendements lors de l'élaboration du texte, puis dix-sept amendements ont été votés en séance publique. Cela ne nous a pas empêchés d'adopter conformes quatorze articles de la proposition de loi, ce qui témoigne d'une large convergence de vues entre nos deux assemblées.

Sur le volet civil, nous avons notamment été sensibles aux problèmes soulevés par le décret du 27 mai 2020 portant application des articles 2 et 4 de la loi du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille – la loi dite « Pradié » – relatifs à l'ordonnance de protection. L'obligation faite au demandeur, c'est-à-dire à la femme victime, de remettre au greffe l'acte de signification dans un délai de vingt-quatre heures à compter de l'ordonnance fixant la date de l'audience, sous peine de caducité de la demande, nous avait paru excessivement contraignante et, pour tout dire, intenable. Le Sénat a donc approuvé un amendement, présenté par notre collègue Marie-Pierre de la Gontrie, prévoyant que la signification serait à la charge du ministère public ou qu'elle serait réalisée par la voie administrative. Ce décret controversé a depuis lors été modifié, ce qui est de nature à nous

conduire à reconsidérer l'opportunité de conserver cet amendement – nous aurons l'occasion d'y revenir au moment de l'examen de l'article 1<sup>er</sup> B de la proposition de loi.

À l'initiative de notre collègue Thani Mohammed Soilihi, nous avons également adopté un amendement qui donne la possibilité au juge aux affaires familiales (JAF) de prononcer une interdiction de rapprochement, dont le respect pourra être contrôlé grâce à un bracelet électronique. Nous avons ainsi comblé une insuffisance de la loi « Pradié ».

Toujours en matière civile, nous avons voulu éviter une trop grande automaticité en ce qui concerne la décharge de l'obligation alimentaire, afin de nous mettre à l'abri de toute contestation sur le plan constitutionnel. Nous avons également élargi les hypothèses dans lesquelles l'indignité successorale peut être prononcée.

Sur le volet pénal, le Sénat a approuvé, sous réserve d'améliorations rédactionnelles, les dispositions relatives au secret professionnel ou à la saisie des armes, tout en soulignant que leur apport était en réalité assez limité.

Nous avons également créé une circonstance aggravante pour le délit d'envoi répété de messages malveillants lorsqu'il est commis par le conjoint ou l'ex-conjoint.

Pour mieux protéger les mineurs, le Sénat a enfin adopté, sur mon initiative, un amendement visant à confier au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) un nouveau pouvoir de régulation pour ce qui concerne l'accès des mineurs aux sites pornographiques : les sites qui ne prendraient pas de mesures permettant de contrôler effectivement l'âge des personnes qui les visitent feraient d'abord l'objet d'une mise en demeure, puis, s'ils n'obtempèrent pas, l'accès au site serait bloqué. Je ne sous-estime pas le travail technique qui reste à réaliser pour mettre en œuvre concrètement le principe que nous avons ainsi posé dans la loi. Je pense cependant qu'il était important que le législateur exprime une volonté et fixe un cap. Depuis trop longtemps, les mineurs peuvent visionner sans entrave n'importe quel contenu pornographique, même les plus extrêmes : il était donc nécessaire que nous y mettions un coup d'arrêt. Je tiens à rendre hommage au travail préparatoire réalisé par Bérangère Couillard, dont elle a rendu compte dans son rapport. Je me suis inspirée de ses conclusions au moment d'élaborer mon amendement, qui est le fruit d'une coproduction entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

Il reste donc peu de points de désaccord et nos échanges pour préparer cette réunion me laissent à penser que nous devrions pouvoir dégager des solutions de compromis, de nature à faire aboutir cette commission mixte paritaire. Nous pourrions ainsi apporter une nouvelle pierre à l'édifice législatif de la protection des femmes et des mineurs victimes de violences.

**Mme Bérangère Couillard, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – J'ajouterai peu de choses à ce que vient d'indiquer notre collègue Marie Mercier. Je ne peux que souligner, avec elle, les discussions immédiatement fructueuses qui ont abouti au compromis qui va vous être proposé. Nous n'avons pas imaginé une seule seconde que cette commission mixte paritaire pourrait échouer. Sur un sujet tel que les violences conjugales, nous savons tous où sont nos responsabilités d'élus, sur tous les bancs et dans les deux hémicycles.

Un mot sur la genèse de ce texte. J'en suis aussi l'auteure principale avec Guillaume Gouffier-Cha, également présent dans cette commission mixte paritaire. Nous y

avons transcrit les préconisations du « Grenelle contre les violences conjugales », réuni l'an dernier, dont nous pouvons être fiers.

Je salue les rédactions retenues par le Sénat sur des sujets compliqués, comme l'obligation alimentaire et le secret médical. Je me range aussi volontiers à ses ajouts relatifs au contrôle de l'accès des mineurs aux sites pornographiques et à la protection accrue des victimes de nationalité étrangère.

Sur la plupart des articles, nous vous proposerons des coordinations ou des précisions de périmètre, que nous vous présenterons si vous le souhaitez.

D'autres articles, enfin, ont été judicieusement adoptés par le Sénat, mais leur raison d'être a depuis disparu. Je pense à l'article 1<sup>er</sup> B, adopté en lien avec le décret d'application de la loi du 28 décembre 2019, concernant les modalités de délivrance des ordonnances de protection. Les sénateurs se sont légitimement opposés à la procédure privilégiée par la Chancellerie. Un nouveau décret a été publié, à la fin de la semaine dernière, qui est conforme aux attentes des parties prenantes. L'article 1<sup>er</sup> B peut donc être supprimé, non parce qu'il était inopportun, mais parce qu'il est désormais satisfait.

Un dernier mot pour remercier tous ceux qui ont pris part à ce texte et qui permettent de parvenir à un accord : aux députés de la majorité qui en sont à l'origine, aux oppositions qui l'ont enrichi, aux sénateurs qui l'ont précisé, au Gouvernement qui l'a soutenu. Cette loi comporte des avancées concrètes, attendues sur le terrain, pour mieux protéger les victimes et sanctionner les comportements violents. Merci à tous, car notre tâche est noble et, aujourd'hui, nous avançons sur le bon chemin.

**Mme Nicole Le Peih, députée.** – La semaine dernière, j'ai reçu notre collègue Alexandra Louis dans le Morbihan dans le cadre de sa mission d'évaluation de la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes. Nous avons rencontré les acteurs de terrain engagés dans la prévention et la réparation des violences conjugales. Les lois ne sont rien sans l'implication des acteurs de terrain, dont l'action est fondamentale.

Cette proposition de loi comporte des avancées ; nous devons nous assurer qu'elles soient effectives ; j'espère que nous saurons le faire de manière transpartisane.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie, sénatrice.** – Je rappelle que l'article 1<sup>er</sup> B n'a pu être adopté qu'après une contestation bien légitime, quand nous avons dit combien la voie administrative était de loin préférable à ce que la femme, victime de violence conjugale, doive prendre à sa charge la signification de la convocation. Il y a eu un débat public, largement repris au Parlement, contre le décret qu'avait pris la garde des Sceaux. Nous constatons, avec satisfaction, qu'un nouveau décret a été pris fort opportunément la semaine dernière. Il est plus satisfaisant, mais pas encore parfait : en effet, quand la demanderesse est assistée d'un avocat, elle doit prendre en charge l'organisation de la procédure de convocation. Cependant, l'architecture des mesures est plus protectrice. Les frais de signification pouvant relever de l'aide juridictionnelle, l'ensemble est acceptable. C'est pourquoi nous sommes favorables à la suppression de l'article 1<sup>er</sup> B, dès lors que le Gouvernement n'y reviendra pas – la vigilance des associations devrait l'en dissuader.

**Mme Annick Billon, sénatrice.** – Je partage ces propos. Ce texte comporte des avancées, mais force est de constater que le Grenelle a été suivi de plusieurs textes, au

détriment de la clarté de nos débats. Plutôt que des lois abordant ces questions de manière parcellaire, mieux aurait valu débattre d'une loi-cadre, embrassant les grands sujets du Grenelle.

Ces avancées seront vertueuses si elles sont effectives : cela suppose des moyens pour la justice et pour les associations, qui sont en première ligne, nous ne manquerons pas de le rappeler.

**Mme Alexandra Louis, députée.** – Voici un bel exemple de travail parlementaire réussi, nous avons su nous réunir pour avancer sur un sujet particulièrement grave. Je suis aussi attachée à la clarté : nous y contribuons en reprenant des propositions faites par des acteurs de terrain, notamment lors du Grenelle contre les violences conjugales. Nous sommes attentifs au terrain, à ceux qui font le travail en direct et de qui dépend l'application de la loi. Nous devons continuer dans cette direction ; ce texte est une étape dans la lutte contre les violences conjugales et intrafamiliales.

**M. Erwan Balanant, député.** – Je me réjouis du consensus. Toutefois, je suis un peu plus nuancé sur l'article 11 *bis* A. Nous sommes tous d'accord pour empêcher l'accès des mineurs aux contenus pornographiques sur internet, mais il faut bien avouer que cet article ne fait guère plus qu'énoncer une déclaration d'intention, loin des résultats que l'on peut espérer d'une action publique forte. Je viens de conclure une mission que m'avait confiée le Premier ministre sur le cyber-harcèlement : je peux témoigner que, en ces matières, il y a loin des mots aux actes !

**Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente.** – On peut passer par de grandes lois-cadres embrassant tous les sujets. Mais celles-ci présentent l'inconvénient d'être plus sensibles aux aléas de la vie parlementaire, avec ses délais et ses blocages. Ou bien on peut choisir de voter des textes plus courts, d'initiative parlementaire, ce qui est le cas ici. Sur un sujet aussi grave, que l'impulsion vienne du Parlement est un signal important ! Nous avons avancé rapidement depuis le Grenelle contre les violences conjugales, en adoptant deux lois sur le sujet. C'est positif pour la vie de ces femmes victimes. Il faut s'en féliciter.

**M. Philippe Bas, sénateur, président.** – Parce que le sujet est grave, il importait de s'entendre, de se fédérer : nous devons effectivement nous féliciter d'y être parvenus.

### ***Chapitre I<sup>er</sup>***

*La commission mixte paritaire modifie l'intitulé du chapitre.*

#### ***Article I<sup>er</sup> A***

*L'article I<sup>er</sup> A est supprimé.*

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

*L'article I<sup>er</sup> B est supprimé.*

### ***Chapitre I<sup>er</sup> bis***

*La division et l'intitulé sont supprimés.*

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

*L'article 1<sup>er</sup> C est supprimé.*

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

*L'article 1<sup>er</sup> D est supprimé.*

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

*La proposition n° 1, commune aux rapporteurs, est adoptée.*

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

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

*La proposition n° 2, commune aux rapporteurs, est adoptée.*

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

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

*L'article 1<sup>er</sup> G est adopté dans la rédaction du Sénat.*

**Article 3**

*Les propositions n° 3 et n° 4, communes aux rapporteurs, sont adoptées.*

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

**Article 4**

*L'article 4 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 6**

*L'article 6 est adopté dans la rédaction du Sénat.*

**Article 6 bis**

*L'article 6 bis est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une modification.*

**Article 7 ter**

**Mme Laurence Rossignol, sénatrice.** – La proposition de rédaction n° 5 de la rapporteure pour l'Assemblée nationale consiste-t-elle à supprimer le dépôt d'une plainte pour violences conjugales des critères qui permettent de réduire le délai de préavis imposé au locataire ? Si tel était effectivement le cas, j'aimerais en comprendre les motifs.

**Mme Bérangère Couillard, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Il s'agit effectivement de l'un des objectifs poursuivis par cette proposition de rédaction. Mme Marie Mercier et moi avons considéré qu'un dépôt de plainte ne pouvait suffire à réduire le délai de préavis, à la différence d'une poursuite ou du prononcé d'une ordonnance de protection. On peut craindre, en effet, le dépôt de plaintes qui seraient ensuite retirées, aux seules fins de bénéficier de la mesure et d'en faire peser les effets sur un tiers – le bailleur.

Le dispositif que je propose apparaît cohérent avec l'objectif de la proposition de loi de développer le recours aux ordonnances de protection. Il permet aussi de prendre en compte les violences faites aux enfants.

**Mme Laurence Rossignol, sénatrice.** – Je ne puis partager votre approche suspicieuse des femmes victimes de violences ! Vous imaginez quelque peu facilement qu'elles puissent tirer de la loi un bénéfice secondaire, même en l'absence de violences avérées. En outre, le dispositif proposé par le Sénat se limite à une réduction du délai de préavis. Dans un contexte où la justice peine à respecter les délais fixés – les avocats se déclarent notamment inquiets s'agissant de l'application effective du délai de six jours pour la délivrance de l'ordonnance de protection –, la mesure est de bon sens, car des cas existeront où un dépôt de plainte ne sera pas rapidement suivi par une enquête ou par une ordonnance de protection.

**Mme Alexandra Louis, députée.** – Dans ma profession d'avocate, j'ai traité des dossiers de baux et de violences conjugales. Lorsqu'il existe des règles de droit, certains, hélas, apparaissent toujours prêts à les contourner. Or, le délai de préavis constitue une sécurité importante pour les propriétaires, et il me semble essentiel de ne pas déséquilibrer, à cet égard, la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs. Dès lors, la proposition de rédaction n° 5 apporte des garanties satisfaisantes pour les deux parties.

**Mme Laurence Rossignol, sénatrice.** – Nous examinons un texte de protection des femmes victimes de violences, pas des propriétaires...

*La proposition n° 5 est adoptée.*

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

#### **Article 8**

**Mme Cécile Untermaier, députée.** – Je souhaite exprimer une position d'abstention sur cet article.

*L'article 8 est adopté dans la rédaction du Sénat.*

#### **Article 9**

*L'article 9 est adopté dans la rédaction du Sénat.*

#### **Article 9 bis**

*La proposition n° 7, commune aux rapporteurs, est adoptée.*

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

#### **Article 10 quater**

*L'article 10 quater est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une modification.*

#### **Article 11 A**

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie, sénatrice.** – Nous avons exprimé des réserves sur le dispositif introduit au Sénat et je me réjouis donc de l'équilibre atteint grâce à la proposition de rédaction n° 7.

*La proposition n° 7, commune aux rapporteurs, est adoptée.*

*L'article 11 A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 11 bis A**

**M. Erwan Balanant, député.** – Pour les raisons précédemment évoquées, je souhaite m'abstenir sur cet article.

*L'article 11 bis A est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve de modifications rédactionnelles.*

#### **Article 12**

*La proposition n° 8, commune aux rapporteurs, est adoptée.*

*L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 12 ter**

*L'article 12 ter est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve de modifications.*

#### **Article 13**

*L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 15**

*La suppression de l'article 15 est maintenue.*

### **Chapitre XII**

*La commission mixte paritaire adopté cette division et cet intitulé nouveau.*

**Article 16**

*L'article 16 est adopté dans la rédaction du Sénat.*

*La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi.*

*La réunion est close à 14 h 40.*

**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**

**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 ministre déléguée auprès de la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion chargée de l'insertion, et M. Christophe Lannelongue, ancien directeur de l'ARS Grand Est**

**M. Alain Milon, président.** – Nous poursuivons nos travaux sur la gestion de la crise sanitaire dans la région Grand Est avec l'audition commune de Mme Josiane Chevalier, préfète de la région Grand Est, Mme Brigitte Klinkert, ministre déléguée chargée de l'insertion et présidente du conseil départemental du Haut-Rhin, et M. Christophe Lannelongue, ancien directeur de l'agence régionale de santé (ARS) du 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 ce que le président Rottner, que nous avons entendu hier, a qualifié de « rouleau compresseur épidémique », à la suite d'un rassemblement religieux de plus de 2 000 personnes à la fin du mois de février dernier. Nous nous interrogeons sur les outils d'alerte et de veille qui étaient en place au moment du déclenchement de la crise et la façon dont l'épidémie a été prise en charge par la suite.

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 ? Comment les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) qui accueillent des personnes vulnérables ont-ils été pris en considération ?

Par rapport aux mesures mises en place au niveau national, la réponse apportée dans le Grand Est a-t-elle été adaptée en temps utile à la situation sur place ? Quels enseignements en avez-vous tirés 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, Mme Josiane Chevalier, Mme Brigitte Klinkert et M. Christophe Lannelongue prêtent serment.*

**Mme Brigitte Klinkert, présidente du conseil départemental du Haut-Rhin et ministre déléguée auprès de la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion, chargée**

**de l'insertion.** – Je vous remercie de me permettre de m'exprimer devant votre commission en tant qu'ancienne présidente du conseil départemental du Haut-Rhin, et non évidemment en tant que nouvelle ministre déléguée à l'insertion.

Le Haut-Rhin, qui a été l'un des tout premiers foyers nationaux de la pandémie, a été balayé par un véritable tsunami. Nous avons subi des centaines de décès dans nos hôpitaux et dans nos Ehpad. Le taux de surmortalité a été très important : 128 %, et même 175 % pour la population âgée de 75 à 84 ans. Finalement, deux personnes sont mortes pour 1 000 habitants, ce qui est considérable. Tous les Haut-Rhinois ont été touchés, directement ou indirectement. Il est donc important d'en tirer les leçons.

Dès les premiers signes de la crise, début mars, je me suis rendue dans des établissements où l'on commençait à lutter contre la maladie. J'étais profondément déterminée à agir le plus concrètement possible en tant qu'élue d'un territoire à forte tradition humaniste, mais aussi en tant que présidente d'une collectivité, le département, dont la solidarité à l'égard des personnes les plus vulnérables constitue le cœur de ses missions.

Nous avons mis en œuvre, dès le 16 mars, un plan de continuité de l'activité (PCA) pour mobiliser nos équipes tout en garantissant – c'était très important à mes yeux – leurs propres protection et sécurité. Nous avons aussi tenu à dépasser nos strictes compétences légales, car, à cette période, dans une Alsace profondément meurtrie, l'urgence faisait loi. J'ai ainsi été amenée à organiser des transferts de patients alsaciens en direction d'hôpitaux allemands et suisses. Nous avons mené un nombre très important d'actions quotidiennes pour soutenir les patients, les personnels soignants et tous les autres héros du quotidien qui ont permis à notre société de tenir bon, nos aînés et les établissements qui les hébergent, mais aussi nos jeunes en facilitant la continuité pédagogique par l'Éducation nationale, et tous nos concitoyens, en fournissant à chacun un masque de protection. Dès la fin du confinement, nous avons pris des mesures en faveur de nos entreprises ou de nos associations pour favoriser la relance de l'activité.

C'est dans la proximité que l'on peut conjuguer solidarité et efficacité. Une immense chaîne de solidarité s'est développée sur notre territoire, entre les services de l'État, les collectivités, les entreprises, les associations et nos concitoyens, etc. J'espère qu'elle va perdurer. Grâce à cette proximité, notre collectivité a su adapter son action pour faire face aux besoins immédiats du terrain au fil de l'évolution de la pandémie et a pu être présente aux côtés de tous nos concitoyens. C'est aussi, je tiens vraiment à le souligner, grâce à la proximité avec nos voisins allemands et suisses que nous avons réussi à obtenir entre 130 et 140 places en réanimation dans les hôpitaux en Allemagne et quelques dizaines de places dans les hôpitaux suisses, ce qui a permis de desserrer un petit peu l'étouffement de nos établissements hospitaliers.

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, la collectivité européenne d'Alsace (CEA) prendra la suite des deux départements et assurera cette mission de proximité, qui garantit l'efficacité de l'action publique. Au vu de l'expérience tirée de l'épidémie de covid-19, je suis convaincue qu'il est essentiel de lui accorder de nouvelles compétences, en particulier dans le domaine de la coopération sanitaire. C'est seulement ainsi que la nouvelle collectivité pourra pleinement jouer son rôle au cœur du bassin du Rhin supérieur : jamais ce territoire n'a autant mérité sa dénomination de bassin de vie. Il s'agit d'un bassin de vie transfrontalier. Nous avons sauvé beaucoup de vies en Alsace, grâce à l'amitié qui nous réunit de part et d'autre du Rhin.

**Mme Josiane Chevalier, préfète de la région Grand Est.** – Je voudrais tout d’abord vous confier le plaisir que j’ai à retrouver certains d’entre vous que j’ai eu l’occasion de connaître au gré de mes différentes affectations. Je tiens aussi, madame la ministre, à vous féliciter pour votre nomination. Nous en sommes tous très fiers, et moi, en tant que femme, également.

Le Grand Est a payé un lourd tribut à cette crise. J’ai une pensée émue pour les victimes et leurs familles. Je tiens aussi à rendre un hommage appuyé à tous les soignants, à ces « héros du quotidien », comme vous les avez appelés à juste titre, qui ont accompli un travail exceptionnel. J’ai pris mes fonctions de préfète de région, de préfète de la zone de défense du Grand Est et de préfète du Bas-Rhin le 3 février dernier, après avoir quitté la Corse le 2 février. J’ai eu trois semaines d’activité normale au cours desquelles j’ai pu parcourir le territoire de la région. Ensuite, mon agenda a été dicté par le coronavirus.

La crise sanitaire a été d’une ampleur inédite, touchant tous les secteurs de la vie quotidienne. Elle a été imprévisible, longue, anxiogène, et nous a placés dans une situation caractérisée par une instabilité très forte, qui n’est pas finie, compte tenu des incertitudes scientifiques sur ce virus. Nous avons donc dû nous adapter en permanence, au jour le jour, voire heure par heure.

La solidarité a été le maître mot dans la gestion de la crise dans le Grand Est. Tous les acteurs se sont rassemblés autour de la préfecture de département, dont la légitimité n’a à aucun moment – je peux en témoigner en tant que préfète du Bas-Rhin – été contestée : l’agence régionale de santé, le rectorat, tous les opérateurs de l’État, l’institution militaire, qui a installé un hôpital militaire à Mulhouse et organisé des évacuations sanitaires dans le cadre de l’opération Résilience, ou les sapeurs-pompiers qui, contrairement à ce qu’on a pu lire dans un rapport récent – je vous laisserai un document montrant quel a été leur rôle –, ont été extrêmement impliqués, intervenant dans le transport des malades, dans les Ehpad ou au centre de dépistage du Parlement européen à Strasbourg, dont ils assuraient l’accueil. Comme nous avons quelques jours de plus pour nous préparer que dans le Haut-Rhin, nous avons réussi à mettre en place des actions de prévention en direction des personnes âgées et des personnes vulnérables. Les sapeurs-pompiers ont participé, avec tout le secteur associatif, à cette prise en charge. Les élus et les maires étaient en contact permanent avec les sous-préfets d’arrondissement, dont on a redécouvert le rôle de proximité, et étaient présents dans notre centre de crise dès le début.

Le président du conseil départemental a été un interlocuteur au quotidien ; il siégeait également dans la cellule de crise. J’étais aussi en lien avec le président du conseil régional, notamment pour ce qui concerne le volet relatif à l’économie, et avec les parlementaires : nous avons, en effet, mis en place dans le Bas-Rhin une forme de contrôle parlementaire, puisque, chaque jour, les parlementaires recevaient un document de synthèse sur l’état de la situation, et on échangeait ensemble une fois par semaine. Les entreprises et les chambres consulaires ont aussi joué un rôle important, notamment pour la fourniture de masques. Il faut citer aussi les associations ou la médecine libérale : le président du Conseil de l’ordre des médecins et la présidente de l’Union régionale des professionnels de santé libéraux participaient au conseil de crise. Il faut évoquer aussi la solidarité transfrontalière, et je tiens à souligner votre implication personnelle, madame la ministre : comme vous parlez allemand et que vous connaissez bien tous nos partenaires, vous avez pu trouver un certain nombre de places dans des établissements à l’étranger. La solidarité nationale a aussi joué, avec les évacuations sanitaires vers des hôpitaux nationaux pour un nombre à peu près équivalent.

En ce qui concerne la gouvernance de crise, je pourrai vous communiquer les trois retours d'expérience que j'ai transmis au ministre de l'intérieur, une note sur la relation maire-préfet et la lettre que j'ai cosignée avec le directeur de l'ARS qui a succédé à M. Lannelongue sur nos actions en matière de prévention dans les Ehpad.

La crise a été gérée au niveau départemental, conformément au choix du Premier ministre. C'est un choix pertinent, car on gère mieux les crises dans la proximité dans la mesure où l'on connaît les acteurs. Face à l'ampleur de la crise, tout le monde autour de moi a cherché avant tout à trouver des solutions ; personne n'a contesté ma légitimité, personne n'a revendiqué son statut ou argué de son appartenance à telle ou telle structure – ARS, rectorat, conseil départemental, etc. – pour affirmer son indépendance. La directrice générale des services du conseil départemental participait à la cellule de crise. Nous nous sommes fédérés. C'est de la sorte que l'on doit gérer une crise. Certes, il n'est pas écrit clairement dans les textes que les préfets doivent gérer les crises sanitaires, mais nous avons travaillé de cette manière et les équipes de l'ARS, à l'époque de M. Lannelongue, reconnaissent faire partie de mon équipe. Peut-être est-ce cette expérience qu'il conviendrait de formaliser. En tout cas, nous nous sommes mobilisés tous les jours, vingt-quatre heures sur vingt-quatre.

J'ai aussi essayé de mettre en synergie mes trois fonctions. Tous les soirs, j'animais, en tant que préfète de région, une visioconférence, à laquelle participait le directeur général de l'ARS, avec mes collègues préfets de département pour échanger sur la situation sanitaire. On a mutualisé certaines fonctions. La préfecture du Bas-Rhin qui possédait le service juridique le plus étoffé a ainsi été chargée de la veille juridique.

En tant que préfète de la zone de défense du Grand Est, qui regroupe les régions Grand Est et Bourgogne-Franche-Comté et compte dix-huit départements, j'ai aussi mobilisé des moyens logistiques pour assurer la livraison de 70 millions de masques. La zone a aussi participé aux évacuations sanitaires de patients vers nos voisins transfrontaliers ou vers les régions les moins touchées, selon des modalités diverses : par voie aérienne, par le biais de TGV sanitaires, etc. Aucun patient n'est décédé dans le cadre de ce type de transport.

Les préfets, en tout cas dans le Grand Est, ont tenu la barre et n'ont pas compté leur temps, car leur rôle premier est la protection des populations. Cette crise n'est pas terminée. Nous surveillons au jour le jour les indicateurs, avec l'appui de l'ARS, pour être en mesure de réagir extrêmement vite. Avec le président du conseil régional, nous avons élaboré un *Business Act*, que nous allons adresser au Gouvernement, pour préciser les contours d'un plan de relance dans cette région.

**M. Christophe Lannelongue, ancien directeur de l'agence régionale de santé (ARS) Grand Est.** – Merci de m'auditionner. On doit tirer les enseignements de cette crise. Je m'exprimerai à titre personnel et mes propos porteront exclusivement sur la période au cours de laquelle j'ai exercé la fonction de directeur général de l'ARS, soit jusqu'au 8 avril. Je vous transmettrai tous les documents que vous m'avez demandés avant le 24 juillet prochain.

La région Grand Est a été touchée la première et aussi, sans doute, le plus durement ; les statistiques régionales masquent le fait que la crise a été extraordinairement violente dans la partie est de la région.

Les premiers cas confirmés de covid-19 ont été enregistrés dans la semaine du 24 février au 1<sup>er</sup> mars. Le pic de l'épidémie a eu lieu dans la semaine du 23 mars au 30 mars, avec 4 416 passages aux urgences pour suspicion de covid-19 et 1 494 consultations dans les

centres de SOS Médecins. Le nombre des admissions à l'hôpital a atteint un pic la semaine suivante, du 30 mars au 5 avril, avec 3 777 nouvelles hospitalisations. Lorsque j'ai quitté mes fonctions le 8 avril, 4 819 personnes étaient hospitalisées, dont 950 personnes en réanimation. Cette même semaine, la région a enregistré une surmortalité de 116 % par rapport à l'année précédente, chiffre qui cache une très forte surmortalité dans la partie est de la région, notamment dans le Haut-Rhin. La situation s'est ensuite améliorée progressivement, difficilement : le 1<sup>er</sup> juillet, 1 069 personnes étaient hospitalisées, dont 52 en réanimation, mais la surmortalité par rapport à l'année précédente avait disparu. Le bilan de l'épidémie depuis le 1<sup>er</sup> mars est extraordinairement lourd : 3 571 patients sont décédés à l'hôpital, 1 809 en Ehpad, et d'autres décès sont à déplorer à domicile. Je m'associe aux propos de la ministre et de la préfète de région pour saluer la mémoire des victimes et rappeler la souffrance que cette épidémie a provoquée dans la région.

L'État a tenu bon et progressivement, après une période très difficile début mars, des réponses ont été apportées, qui ont commencé à produire des résultats. L'ARS était en alerte depuis la fin du mois de janvier, avec l'activation de sa cellule de veille et d'alerte. Le 2 mars, il est apparu que le coronavirus se propageait extrêmement rapidement dans le Haut-Rhin ; l'épidémie s'est étendue progressivement, avec quelques jours de décalage, vers le Bas-Rhin, puis vers la Moselle. Heureusement, le confinement a ralenti très fortement sa progression dans la partie de la région qui était la plus concernée et a bloqué sa propagation dans la partie ouest de la région qui n'était pas encore concernée le 17 mars, ou du moins marginalement.

Il faut être clair, l'agence n'était pas préparée. Elle a fait preuve d'une réactivité extraordinaire ; elle a pris très rapidement des initiatives qui ont permis de limiter les conséquences de l'épidémie dans les premiers jours, puis peu à peu de commencer à enregistrer des résultats positifs et de permettre une meilleure prise en charge des patients. Ces initiatives n'ont été possibles et mises en œuvre que grâce à ce que la préfète de région a appelé la « solidarité ». Le travail sous l'égide des préfets a été extrêmement important, à la fois au niveau départemental et régional. Il faut aussi souligner l'engagement des soignants qui ont été, on l'a dit, admirables, à l'hôpital comme en ville. Il faut souligner aussi l'engagement des collectivités locales, à commencer par les conseils départementaux, et de l'ensemble des fonctionnaires. Je salue les collaborateurs de l'agence, qui ont travaillé parfois jour et nuit, dans une parfaite articulation entre le siège de l'agence et les dix délégations territoriales.

Comme l'ont dit Mme la ministre et Mme la préfète, cette collaboration nous a permis d'obtenir des résultats. Je tiens à vous remercier très vivement, madame la ministre, pour votre engagement dans la mise en œuvre d'une solidarité transfrontalière. Je tiens aussi à vous remercier, madame la préfète, pour votre engagement en ce sens, ainsi que celui de votre conseiller diplomatique, et pour votre action en tant que préfète de zone pour avoir organisé un circuit de distribution logistique efficace en masques. Le conseil départemental et la préfecture ont réalisé un travail quotidien de mobilisation, de coordination, d'explication et de communication, grâce auquel les acteurs ont pu agir de manière forte et solidaire.

On a réussi à prendre en charge tous les patients qui avaient besoin d'être admis en réanimation à l'hôpital. Nous étions terrorisés par les difficultés qu'avaient rencontrées nos collègues italiens. L'ARS a eu pour obsession d'augmenter les lits de réanimation : leur nombre a été multiplié par 2,6, passant de 471 début mars à 1 219 le 8 avril. À cette même date, on comptait 900 patients en réanimation. Nous avons aussi créé de très nombreux lits de réanimation dans le secteur privé pour atteindre une capacité de 131 lits, qui a été saturée

début avril. Un des enseignements majeurs de la crise est l'importance de fédérer tous les acteurs d'un territoire pour faire en sorte que chacun se sente coresponsable de la santé de la population.

Nous avons organisé des transferts sanitaires. Je m'associe aux remerciements adressés à nos partenaires étrangers – l'Allemagne, la Suisse, le Luxembourg – et aux autres régions françaises. Grâce au ministère de la défense, on a été capables d'organiser des évacuations sanitaires et d'accroître les capacités de prise en charge. En outre, 5 000 volontaires ont répondu à notre appel du 18 mars dans la région, dont 345 médecins et infirmières d'anesthésie-réanimation. Nous avons aussi essayé de faire face aux pénuries sur les produits de réanimation.

La pénurie en équipements individuels de protection et en tests au début du mois de mars constitue un élément révélateur de l'état d'impréparation de cette crise. Nous avons, en lien avec les préfetures et les conseils départementaux – et je salue encore une fois le travail de coordination des préfets –, récupéré des dizaines de milliers de masques pour les fournir à ceux qui en avaient besoin. Nous avons cherché à organiser des circuits de distribution qui étaient extrêmement chaotiques au début. Nous avons ainsi créé un nouveau circuit de distribution, pris en charge entièrement par les préfetures, sous l'égide de la zone de défense, pour alimenter les Ehpad, les établissements sociaux et médico-sociaux, les professionnels intervenant à domicile. Nous avons aussi créé une application, [www.distrimasques.fr](http://www.distrimasques.fr), consacrée à la fourniture de masques pour les professionnels de ville. Nous avons commandé localement, en avril, trois millions de surblouses et, en Chine, six millions de masques : les 5,4 millions de masques dont nous avons pris livraison ont permis, à partir de la fin du mois de mars, d'assurer une couverture complète de la fourniture de masques, avec un taux de couverture deux fois plus élevé qu'au niveau national. Nous avons aussi mis en place deux plateformes pour faciliter les liens entre les acteurs de la santé et les fournisseurs de masques, d'équipements de protection et de solutions hydroalcooliques.

Je suis très fier de ce qui a été fait avec les préfetures et les conseils départementaux en ce qui concerne la médecine de ville. Nous avons diffusé des recommandations, essayé de mieux organiser l'accès aux soins, avec notamment la création de centres covid-19. Nous avons aussi développé la télé-médecine, et cela reste l'un des acquis majeurs de cette crise. Nous avons essayé de mieux accompagner les patients à domicile grâce à la mise en place d'un logiciel de suivi et d'une plateforme de partage des bonnes initiatives.

Nous nous sommes engagés fortement avec les conseils départementaux sur la question des Ehpad : cela s'est traduit par des recommandations, un appui sur les mesures d'hygiène avec le Centre d'appui pour la prévention des infections associées aux soins (CPIas), la mise en place de médecins référents dans tous les Ehpad, le développement des infirmières de nuit, des renforts de personnels avec la création d'une plateforme pour faciliter le volontariat dans les Ehpad, etc. Malgré ces efforts conjoints et acharnés, nous avons eu à déplorer un très grand nombre de victimes. Je pense que votre commission devra aussi s'interroger sur ce bilan, car ces efforts extraordinaires n'ont pas eu tous les résultats que l'on aurait pu attendre.

Deux difficultés sont apparues. Lorsque l'épidémie s'est emballée dans le Haut-Rhin, puis dans le Bas-Rhin et en Moselle, nous souffrions d'une pénurie de masques et nous avons eu beaucoup de mal à protéger ceux qui intervenaient dans les Ehpad ; nous avons donc, malgré nous, contribué à une diffusion de l'épidémie dans des lieux confinés, où elle s'est propagée d'autant plus rapidement que ces lieux ne possédaient pas une culture de la

prise en charge des infections comme à l'hôpital. Nous avons aussi payé cher les difficultés, bien connues dans notre pays, liées au cloisonnement entre l'hôpital, la médecine de ville et les Ehpad. Dans le cadre du plan Ma santé 2022, nous étions en train de mettre en place des mesures pour mieux structurer les filières gériatriques, augmenter le nombre d'infirmières de nuit, développer des équipes mobiles gériatriques, renforcer les liens entre les Ehpad, les services d'urgence et les services de consultation gériatrique, etc. Tous ces efforts, qui étaient en cours, se sont révélés malheureusement insuffisants pour faire face à cette épreuve. D'une certaine manière, la crise a été un accélérateur remarquable des réformes que nous avons commencé à mettre en œuvre, mais pour lesquelles nous n'étions pas allés suffisamment loin. La crise a ainsi permis de doter chaque Ehpad d'un référent médical clairement identifiable et accessible. Elle a aussi permis, avec l'engagement des conseils départementaux, d'améliorer très fortement le lien entre le sanitaire et le médico-social.

Nous avons rencontré beaucoup de difficultés à développer les capacités de tests. Au début de la crise, on ne comptait que deux laboratoires dans la région, avec des capacités très limitées : l'un à Strasbourg, l'autre à Nancy. Des efforts extraordinaires ont été faits pour développer les capacités publiques et privées. Je voudrais saluer tout particulièrement l'action des responsables des hôpitaux universitaires de Strasbourg, qui ont accompli un effort extraordinaire pour développer leurs services de réanimation et leurs capacités de tests. Ces efforts ont permis d'éviter une trop forte propagation de l'épidémie dans le Bas-Rhin. Nous devons reconnaître que nous avons été très terriblement gênés par les difficultés d'accès aux réactifs et par les difficultés de la coopération public-privé. Finalement, les résultats dans ce domaine ne sont apparus que mi-avril et surtout en mai, soit après le pic de l'épidémie.

Pour conclure, j'évoquerai quelques pistes sur lesquelles il me semble que votre commission pourrait travailler. Il est évident, comme l'a dit Mme la préfète, que la capacité d'action territoriale doit être renforcée, car c'est bien à l'échelle d'un bassin de vie que l'on peut organiser une réponse territoriale cohérente, en associant l'ensemble des acteurs, si l'on veut obtenir des résultats efficaces. Le pilotage national doit être plus attentif à la diversité des situations, plus réactif, moins uniforme, moins sourd, moins aveugle. Je me suis beaucoup interrogé, pendant toute cette période, sur la difficulté à avoir un dialogue efficace avec les responsables nationaux pour prendre en compte la situation extraordinairement particulière de la région, notamment de l'Alsace et du Haut-Rhin. Le niveau national était très présent : chaque jour une conférence téléphonique associait les responsables nationaux et les responsables d'ARS. Le soutien était réel : par exemple, lorsque nous avons signalé une rupture pour les masques dans les hôpitaux de Mulhouse ou de Strasbourg, les réponses ont été rapides. Mais le niveau national a eu énormément de difficultés à comprendre que la situation du Grand Est était fondamentalement différente de celle d'autres régions.

J'ai acquis la conviction qu'il faut renforcer les capacités d'action sur le terrain, faire davantage confiance aux binômes constitués par les préfets et les directeurs d'ARS, qui sont les mieux placés pour trouver des réponses spécifiques adaptées aux besoins. Il faut renforcer l'association avec les collectivités locales, les préparer à la gestion de crise. Ce sujet n'était pas traité dans les contrats de plan État-Région, ni dans les conventions avec les départements, ni dans les contrats locaux de santé. Le partenariat avec les collectivités territoriales sur la gestion de la crise doit être mieux organisé, sous l'égide des préfetures. Enfin, il faut poursuivre l'adaptation du système de santé dans le prolongement des voies ouvertes par le plan Ma santé 2022, notamment en renforçant la structuration de la médecine de ville : on a vu l'efficacité des premières communautés professionnelles territoriales de santé, de toutes les formes de coopération entre médecins, infirmiers et pharmaciens, des

groupements hospitaliers de territoire, bref de tous les dispositifs qui permettent une meilleure ouverture de l'hôpital et une réponse de terrain adaptée définie avec l'ensemble des acteurs.

Il faut aussi préparer les stocks nécessaires. Nous devons également nous interroger sur les résultats obtenus en Allemagne. Ceux-ci doivent beaucoup à un très fort engagement de la médecine de ville, ce qui a permis une prise en charge très précoce des patients et des hospitalisations moins tardives qu'en France. Le système allemand est très flexible. Beaucoup des 25 000 lits de soins intensifs en Allemagne étaient fermés. Des chambres étaient prêtes, équipées de machines, mais étaient vides, sans personnel, parce que les personnels étaient ailleurs : ils avaient été formés pour être prêts à intervenir dans un autre service en fonction des besoins.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – On a senti dans vos propos à quel point votre département a pris cette vague de plein fouet et combien les conséquences humaines ont été douloureuses. Nous n'en avons pas toujours conscience dans les départements qui n'avaient pas autant de cas à gérer. Je vous remercie pour les pistes de réflexion que vous avez avancées.

Les premiers cas ont été repérés le 24 février. Une grosse vague est arrivée début mars. Les premières semaines ont été capitales. Avez-vous été alerté par l'État ou par le ministère sur le risque et les mesures à prendre à partir du moment où l'on a su ce qui se passait ? Nous avons ainsi auditionné le directeur général de la santé et Santé publique France dès le 26 février. Comment les territoires ont-ils été sensibilisés ? Lorsque les premiers foyers ont été détectés, comment avez-vous fait le dépistage et le traçage des personnes contaminées, ou dont on pensait qu'elles pouvaient l'être, pour éviter la dissémination d'un virus dont on savait à quel point il était contagieux ?

Quels sont les liens que vous aviez avec le niveau national ? Les remontées se faisaient-elles dans les deux sens, pour que la prise de conscience soit générale dans l'ensemble du pays ? Le reste de la France continuait à vivre comme avant, alors que vous étiez en pleine déflagration...

Quand ont été commandés les équipements de protection individuelle, et quand sont-ils arrivés sur le terrain, et dans quel état ? Combien de temps le personnel est-il resté sans protection ?

Nous reviendrons sans doute sur l'utilisation des lits du privé avant les transferts.

Quelles souplesses faut-il prendre ? Nous avons manqué de souplesse, par tatillonnage administratif, envers les laboratoires vétérinaires, départementaux, les collectivités territoriales qui voulaient acheter du matériel. On leur rétorquait qu'il fallait vérifier la fiabilité et les normes... Quelles souplesses avez-vous apportées, et quels enseignements tirez-vous de cette rigidité administrative ?

**M. Christophe Lannelongue.** – Sur les conditions d'alerte, nous avons eu un premier cas dans la semaine du 24 février au 1<sup>er</sup> mars. Nous avons donc déclenché une politique de tests, de traçage de contacts, d'isolation et de soins. Une famille était concernée. Nous avons identifié très vite les contacts, notamment que le grand-père avait participé avec les deux enfants au rassemblement évangélique. Le dimanche 1<sup>er</sup> mars, nous avons rouvert l'agence. Nous avons une très forte présomption et avons tout de suite organisé une réunion avec le centre de crise national pour leur donner les éléments que nous avons.

Lundi 2 mars, nous avons rencontré les animatrices des groupes d'enfants du rassemblement évangélique. Le soir, nous avons eu un coup de chance, si je puis dire : un des participants, originaire de Nîmes, a été testé positif. Et compte tenu de ses déplacements, il était évident qu'il avait contracté la maladie lors du rassemblement évangélique. Nos collègues de l'ARS Occitanie nous ont avertis, et nous avons prévenu la préfète.

À partir du lundi matin, nous avons plongé dans la gestion de la crise. Le système de remontée d'informations était quotidien, tous les jours à 15 heures, avec Santé publique France. Nous faisons remonter une note détaillée pour l'ensemble de la région. Au début, nous faisons remonter les contaminations, les hospitalisations en réanimation et en médecine, dans une approche très factuelle. Cela a ensuite donné lieu à une conférence de presse du directeur général de la santé (DGS) en fin de journée, tous les jours, puis à un communiqué de presse établi conjointement avec la préfète et cosigné. Puis, dans chaque département, il y a eu un communiqué de presse pris en charge par le préfet et cosigné. C'étaient des informations factuelles.

Puis nous avons ajouté les chiffres de cas de covid dans les services d'urgence et en médecine de ville. Fin mars, nous avons commencé à ajouter des éléments sur l'action menée par les pouvoirs publics. Nous avons enfin essayé, comme le dit la préfète, de faire partager cette information à l'occasion de rencontres avec les élus. C'était une situation compliquée, parce qu'il fallait éviter de répéter les difficultés de gestion de la crise de Lubrizol : il fallait une unité de centralisation, de fiabilisation et de communication des données, pour que des chiffres ne sortent pas dans tous les sens, et ne pas alimenter une suspicion et une défiance déjà très fortes de l'opinion.

En contrepartie, le système était très rigide : à 15 heures, nous envoyions les données de la veille, pas toujours très fiables, car nous n'arrivions pas à faire remonter des laboratoires tous les éléments, comme le domicile ou la profession. Cela nous a beaucoup gênés. Les préfets l'ont aussi déploré. Nous n'avions parfois pas les adresses des personnes contaminées, et cela nous a empêchés de faire des enquêtes de terrain. Cela a progressé durant les quinze premiers jours de mars.

Nous avons eu des difficultés particulières sur deux points : les Ehpad et les décès. Durant une période, il n'y avait de suivi des informations sensibles remontant des Ehpad. Mi-mars, nous avons mis au point au sein de l'ARS, avec le concours des conseils départementaux, un système de remontée d'informations. Il a été remplacé par le système national le 28 mars, et nous avons arrêté notre propre système le 6 avril, considérant qu'il fallait privilégier un système national homogène. Mais cela veut dire qu'il y a eu quand même une période de flottement sur les Ehpad.

Ce n'est pas un problème uniquement de remontée de l'information statistique, mais un problème de pilotage. Notre système recensait non seulement les cas confirmés chez les résidents et chez le personnel, mais il recensait aussi les cas suspects et l'absentéisme du personnel. C'était un outil de pilotage, et je pense que le passage d'un système à l'autre n'a pas donné la même qualité d'information pour le pilotage.

Nous avons ces remontées d'information nationale tous les soirs avec le centre de crise, réunion présidée par le directeur de cabinet et le Pr Salomon, avec le niveau national, les directions et les directeurs des ARS. Une à deux fois par semaine, elles se passaient en interministériel, sous l'égide des deux ministres, présents ou représentés par leurs membres de cabinet. Au départ, l'organisation n'était pas très structurée. Mais à partir de la mi-mars, il y

avait un ordre du jour, parfois des comptes rendus. Ces réunions permettaient une expression, mais il n'y avait pas de relations bilatérales qui auraient permis de faire état de la situation particulière du Grand Est. Par exemple sur les masques, il n'y a eu que deux réunions. Nous avons commencé à alerter sur les masques le 17 février, craignant une pénurie. Ce signalement est resté sans réponse.

En revanche, les demandes ponctuelles que nous avons faites ont été satisfaites. Le 6 mars, lorsque nous avons alerté sur un très fort risque de rupture de masques à Mulhouse, nous avons reçu dans les 24 heures 32 000 masques. Une réponse rapide a été apportée pour des situations d'urgence, mais il n'y avait pas de discussion sur la situation spécifique et nos besoins spécifiques. Plus grave encore, nous avons fait des propositions mi-mars pour changer les circuits de distribution, et nous n'avons eu aucune réponse.

Le système que nous avons mis en place en dans le Grand Est, sous l'égide de la préfète de région, préfet de zone, était le bon système : il a permis d'alimenter très fortement les Ehpad. Nous avons proposé que ce système soit mis en place ailleurs, et nous n'avons jamais eu de réponse.

Nous constatons qu'il y a eu un lien très fort, avec l'échange quotidien d'informations et la réunion quotidienne, l'édiction de très nombreuses recommandations, dès le 3 mars sur les Ehpad. Il y a eu de réels échanges, notamment dans le plan d'actions du ministère, qui sort le 25 mars. Il y a une mention très sympathique sur les efforts qui ont été faits dans le Bas-Rhin et dans le Haut-Rhin. La fiche du 30 mars « Stratégie de prise en charge des personnes âgées en établissement et à domicile dans le cas de la gestion de l'épidémie de covid-19 » contient dans son introduction : « Le retour d'expérience de la région Grand Est a permis d'établir des éléments d'anticipation de la réponse sanitaire à mettre en œuvre en cas d'afflux de patients positifs au covid-19. » Je ne peux pas dire que ce que faisait la région n'était pas pris en compte, mais il n'y avait pas un dialogue qui aurait permis de prendre en compte des difficultés particulières.

J'ai appris le 24 mars que fin février, il y avait un stock national de 110 millions de masques, et que 13 millions ont été distribués dans les premières semaines de mars. Avant fin mars, on ne m'a jamais dit combien de masques étaient distribués pour la médecine de ville, où ils arrivaient. On ne m'a jamais interrogé pour savoir où cela devait arriver ; si on l'avait fait, je leur aurais dit qu'il fallait débloquer massivement une partie de ces 110 millions de masques pour le Haut-Rhin, car nous étions dans une situation extraordinairement difficile.

À partir de fin mars-début avril, nous consommions 4,5 millions de masques dans la région ! Si une partie des réserves nationales avait pu être débloquée pour le Haut-Rhin, le Bas-Rhin et la Moselle, très rapidement, nous aurions sûrement beaucoup gagné en efficacité.

J'essaie de faire passer une vision nuancée : il y a eu un pilotage national fort, mais celui-ci a été trop uniforme et n'a pas assez pris en compte notre spécificité.

À l'avenir, il faut renforcer la flexibilité, et la capacité d'action territoriale, déconcentrée, des acteurs de terrains. Je ne prétends pas que, sous l'égide de la préfète de région, nous avons été des génies, car organiser un circuit de distribution pour les Ehpad n'est pas envoyer quelqu'un sur la planète Mars, même si ce n'est pas extraordinairement facile. Mais cela consiste, pour l'ARS, à envoyer des listes avec une adresse et un nombre de paquets. Et on va organiser, depuis la préfecture de zone, avec les préfectures de département et les sous-préfectures, la mise en place des paquets, en bonne intelligence avec le conseil

départemental, qui, par ailleurs, fait lui aussi des opérations de ce type. Ce n'est donc pas révolutionnaire.

Mais nous avons fait des commandes de 6 millions de masques et en avons reçu 5,4 millions. Une cellule logistique auprès de la préfète de région a été capable de commander à quelqu'un, qui a été payé, et on a réceptionné ces masques. Ce ne sont pas les coulisses de l'exploit, mais le rôle normal des responsables de l'État déconcentré et des collectivités locales.

Je partage totalement les propos de la ministre sur le risque que nous avons couru dans les premiers jours de mars, au moment où nous découvrons que nous sommes dans une situation extrêmement difficile dans le Haut-Rhin, à exposer des soignants dans des conditions très dures.

Mais dans un tel contexte, il faut pouvoir agir d'une manière rapide et souple ; c'est la responsabilité de l'État déconcentré. Comme l'a dit la préfète de région, la gestion de crise revient à la préfecture, en partenariat avec les collectivités territoriales. C'est un cadre de travail territorial.

**Mme Josiane Chevalier.** – C'est vrai que le pilotage national a été très fort. Peut-être que la difficulté vient que le pilotage venait d'abord d'une cellule de crise sanitaire. Ensuite, le pilotage national est passé à la cellule interministérielle de crise sous l'égide du ministre de l'intérieur, ce qui était pour nous beaucoup plus intéressant.

Au départ, tout était confié aux ARS, mais les ARS ne sont pas faites pour ces métiers logistiques – et je pense que mon propos ne choquera pas M. Lannelongue. Il ne fallait pas confier la gestion des masques aux ARS ; la preuve en est, nous sommes venus ensuite en appui. Ce n'est pas une critique des équipes de l'ARS, qui ont fait un travail remarquable, mais elles n'étaient pas faites pour ces tâches.

Cela m'amène à une réflexion plus profonde sur Santé publique France et la fiabilité des statistiques, qui étaient devenues des irritants pour nos réunions quotidiennes.

Dans le Bas-Rhin, j'avais trouvé un moyen d'obtenir les chiffres puisque nous avons un protocole avec le conseil départemental sur les Ehpad. J'avais un tableau de bord fait par le conseil départemental et l'ARS, nous indiquant le nombre de personnes contaminées et décédées, un vrai outil de pilotage et des chiffres fiables. Avec Santé publique France, dont on ne connaissait pas trop les fonctions, les choses étaient compliquées.

Comme je l'ai mentionné dans mon premier retour d'expérience, il faut vraiment une réforme de l'État qui prenne en compte la nécessité d'avoir plus de moyens au niveau des territoires, qu'il s'agisse des délégations territoriales de l'ARS ou des autres services départementaux de l'État, qui ont été progressivement asséchés par les différentes réformes.

Selon moi, et c'est un point de vue personnel, la dissolution progressive des responsabilités dans une multitude d'agences et d'autorités – Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Éprus), puis Santé publique France, et les ARS – a considérablement affaibli le pouvoir de direction que nécessite une gestion de crise. Souvent, l'ARS était la première en difficulté sur la fiabilité des chiffres.

À l'échelle nationale, nous avons eu de multiples visioconférences, parfois même en présence du Premier ministre et du Président de la République, du ministre de la santé et du ministre de l'intérieur. Nous avons été écoutés.

La chronologie est importante : le 24 février marquait la fin du rassemblement évangélique à Mulhouse ; le 26 février, nous publions notre premier communiqué de presse sur le premier cas de covid-19 confirmé dans le Grand Est, un patient de 36 ans qui habitait Strasbourg et qui revenait d'un séjour à Milan, et placé en isolement au CHU de Strasbourg. Le 28 février, le Gouvernement a activé le stade 2 de la gestion de l'épidémie. C'est là que les choses ont commencé à vraiment évoluer. Le 29 février, nous avons été amenés à annuler un match, décision que j'ai prise localement en discutant avec les médecins et l'ARS.

Le 1<sup>er</sup> mars, quatre nouveaux cas de covid-19 ont été confirmés dans le Grand Est, ce qui nous a amenés à annuler les premiers carnivals, notamment celui de Strasbourg : même si la doctrine nationale autorisait alors le maintien de tels événements en plein air, nous avons considéré, en lien étroit avec le maire, qu'il était plus raisonnable d'annuler ce carnaval. D'autres maires ont moins bien reçu l'interdiction de leur carnaval.

Le 2 mars, une première conférence de presse était tenue dans le Bas-Rhin. Dans ce département, c'est le 6 mars que la bascule s'est produite : le match de football prévu le lendemain à Strasbourg contre le PSG a été annulé, alors que les équipes étaient déjà arrivées. Elles ont pourtant bien compris la décision : on ne pouvait pas laisser ce match se dérouler, alors qu'on savait que le Haut-Rhin était déjà très touché et que des brassages de population pouvaient se produire. C'est alors que nous avons renforcé notre cellule de crise, en l'élargissant aux élus, aux caisses d'allocations familiales (CAF) et aux caisses primaires d'assurance maladie (CPAM).

Évidemment, nous avons apporté un soutien total à l'ARS dans le domaine logistique ; j'estime que ces agences ne sont pas faites pour gérer la logistique.

**Mme Brigitte Klinkert, ministre déléguée.** – Je me retrouve beaucoup dans ce qui vient d'être dit par Mme Chevalier et M. Lannelongue.

Je veux insister sur un point : si la France a basculé dans l'épidémie, c'est bien du fait du rassemblement de Mulhouse, à la mi-février. De ce fait, l'Alsace et particulièrement le Haut-Rhin ont toujours eu, si je puis dire, une longueur d'avance dans la gravité de la pandémie, d'une dizaine de jours, par rapport au reste du pays, mais aussi à nos voisins allemands et suisses.

J'ai rencontré au tout début de la pandémie des médecins dans des Ehpad : on parlait alors encore d'une grippe. Depuis lors, j'ai rencontré des spécialistes qui m'ont rappelé qu'on ne connaissait pas encore ce virus au début du mois de février. Pour autant, les acteurs locaux, qu'ils soient élus ou représentants de l'État, ont souvent agi avant la parution d'instructions ou de textes réglementaires ; nous avons innové parce qu'il le fallait bien. L'annulation du match de football du 7 mars est l'une des illustrations de cette réactivité ; une telle décision était alors difficilement compréhensible pour le public. C'est aussi dès le 6 mars que le préfet de département a décidé la fermeture des établissements scolaires et l'interdiction des rassemblements de 50 personnes. Par ailleurs, j'ai été avertie par le préfet du département dès le premier cas déclaré.

Concernant les Ehpad, nous avons très vite mis en place dans les deux départements alsaciens d'importants systèmes de collecte des données pour le pilotage au niveau local. À un moment donné, ces données ont basculé au niveau national. Il est quelque peu regrettable que les informations ne soient pas dès lors parvenues au même moment : il y a un flottement, les informations ont mis quelques jours supplémentaires à parvenir aux collectivités territoriales ; il faudrait y remédier à l'avenir.

Concernant l'action de l'État, j'avais le préfet de département plusieurs fois au téléphone chaque jour ; l'engagement était très fort, jour et nuit, sans week-end. Pendant deux mois, nous n'avons fait que cela : nous étions là pour sauver des vies et pour innover. Tous les autres grands dossiers que je portais – le territoire de Fessenheim, la collectivité européenne d'Alsace – n'étaient plus dans nos esprits.

L'une des leçons que je tire de cette crise est qu'il faudrait revoir, dans la perspective d'une nouvelle crise, le fonctionnement des ARS ou la répartition des tâches : ces agences ont beaucoup de qualités, mais elles ne sont pas formées à l'opérationnel.

**Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure.** – Vos témoignages nous aident à comprendre ce qui pourrait être amélioré.

Monsieur Lannelongue, je souhaite revenir sur ce qui s'est passé dans les Ehpad et, notamment, le fait qu'on n'y ait pas comptabilisé les décès dus au covid-19 avant le 1<sup>er</sup> avril. Vous aviez des réunions quotidiennes, dites-vous. Pour autant, rien n'a changé pendant un mois. Qu'est-ce qui n'a pas fonctionné ? Pourquoi a-t-on mis un mois à s'occuper des personnes âgées ?

Madame Chevalier, des masques avaient été commandés par les régions Grand Est et Bourgogne-Franche-Comté. Qui vous a donné l'ordre de réquisitionner les masques commandés par ces collectivités ?

Madame la ministre, le 28 mai dernier, alors que vous étiez présidente du conseil départemental du Haut-Rhin, vous avez déclaré : « Je désapprouve fortement le maintien de la fermeture de nos frontières avec l'Allemagne et la Suisse jusqu'au 15 juin. C'est un enjeu humain et économique. J'appelle le Premier ministre à accélérer la réouverture et continuerai ma mobilisation en ce sens. » Qu'auriez-vous fait ? Quelle gestion transfrontalière aurait été, à vos yeux, souhaitable ?

**M. Christophe Lannelongue.** – Nous n'avons pas attendu un mois pour agir. Dès le 1<sup>er</sup> mars, un premier Ehpad était touché dans le Haut-Rhin. Dès lors, avec le conseil départemental, nous avons agi quotidiennement. Une série de réunions s'est tenue ; le 17 mars, nous avons réuni pour la première fois tous les Ehpad du Haut-Rhin. Un suivi quotidien sera ensuite offert à tous les établissements en difficulté.

En revanche, il est vrai que, dans les premiers temps, nous n'avons pas eu de système d'information. L'ARS a construit avec les deux conseils départementaux alsaciens un tel système, opérationnel à partir du 20 mars et ensuite généralisé dans toute la région ; il a fonctionné jusqu'au 6 avril, quand le système national a pris le relais. Il nous a permis d'avoir une très bonne vision de ce qui se passe dans les quelque 600 Ehpad dans la région. La période difficile, celle où l'on a été en aveugle, se situe entre le 2 et le 20 mars.

Sans même disposer de toutes les données nécessaires, on a commencé à agir très vite et très fort. Un plan d'action a été massivement diffusé à partir du 25 mars, mais des actions étaient menées auparavant : des conseils, des appuis, des renforts et des mobilisations ont été mis en œuvre. De mon point de vue, il n'y a pas eu tant d'inertie ou de carences ; la mobilisation a été extraordinaire, mais les résultats posent question : le taux de contamination et le nombre de décès dans les Ehpad nous interrogent.

La mobilisation a été très forte, mais on s'est heurté à des difficultés. D'abord, beaucoup de gens intervenaient dans les Ehpad sans être protégés, alors que, dans le Haut-Rhin, la diffusion de l'épidémie était extrêmement forte. Je ne pense pas seulement aux infirmiers ou aux médecins, mais aussi aux agents de nettoyage et de sécurité, à tous ceux qui participent à la fabrication des repas, à tous ces agents qui ont beaucoup de contacts sociaux au cours de la journée. Dans un département victime d'une flambée épidémique, ils sont vite contaminés, alors qu'il n'y a pas d'équipements individuels de protection pour ces personnes ni pour les résidents des Ehpad. Cette rencontre entre professionnels exposés et personnes à risques nous fait alors mesurer que la maladie va frapper très durement les Ehpad. En outre, les connaissances médicales sont alors limitées. On était obsédé, au début de l'épidémie, par les symptômes respiratoires : les messages que nous envoyions conseillaient de se rendre à l'hôpital ou d'appeler le 15 seulement en présence de symptômes respiratoires graves. Cela n'était pas adapté aux personnes âgées : on s'est aperçu plus tard qu'elles connaissaient des symptômes très différents, des diarrhées aux atteintes neurologiques.

Les travaux de votre commission permettront d'approfondir et d'expertiser moins l'engagement de chacun – on pourra prouver qu'il a été très fort – que la faiblesse relative des résultats par rapport à ce qu'on aurait souhaité. Il s'agit de pertes humaines ; c'est extrêmement grave ! De mon point de vue, cette crise souligne l'urgente nécessité de progresser dans le décloisonnement entre les secteurs sanitaire et médico-social ; il faudrait que chaque Ehpad ait un correspondant médical facile d'accès, qu'il existe une sorte de filière gérontologique de proximité qui puisse apporter aux Ehpad un appui médical qui a extrêmement manqué durant cette période.

**Mme Josiane Chevalier.** – On a raconté sur les masques beaucoup d'histoires, souvent absolument inexacts. Les collectivités ont commandé des masques, comme c'est leur droit ; l'État, dont c'est la compétence et le devoir, en a commandé aussi. À la fin de mars, M. Lannelongue a donc procédé à une commande de 6 millions de masques, qui a été livrée en deux fois. La première livraison s'est déjà passée dans des conditions quelque peu rocambolesques, mais nous avons pu les récupérer. Quant à la deuxième, nous avons été échaudés par un importateur peu fiable et nous avons découvert que des collectivités avaient commandé des masques à ce même importateur ; les dates de livraison qu'il avait promises n'ont pas été honorées. Nous avons besoin de ces masques pour éviter une rupture d'approvisionnement des médecins. Sans ces 4 millions de masques, il y aurait eu une crise dans la crise.

Dès lors, M. Lannelongue nous ayant expliqué la situation, nous avons décidé d'aller récupérer ces masques à l'aéroport de Bâle-Mulhouse ; le préfet du Haut-Rhin, dont c'est la compétence, s'est chargé de cette opération ; en tant que préfète de zone, j'ai donné les moyens nécessaires à la récupération des masques, à leur transport et à leur mise en sécurité. Si cette situation se reproduisait, nous ferions exactement la même chose : il s'agissait tout simplement de sauver des vies. Quand on est en guerre, on utilise tous les moyens à notre disposition, en l'occurrence le droit de priorité de l'État. Rappelons que c'est tout de même une compétence de l'État que de commander des masques. Nous avons

simplement sécurisé une commande destinée aux professionnels de santé et financée par l'État : nous n'avons pas pris les masques d'autres collectivités. C'est bien M. Lannelongue qui a réglé la commande, pour sauver des vies.

**Mme Brigitte Klinkert, ministre déléguée.** – Les frontières avaient été fermées par nos voisins allemands et suisses ; ils reconnaissent eux-mêmes que cela s'est fait sans information ni concertation locales et qu'il en faudrait davantage si la situation se reproduisait. Ce n'est pas la France qui a fermé les frontières, mais l'Allemagne qui a désigné notre région comme zone à très haut risque. Cette fermeture était très problématique : certains points de passage étaient fermés, ce qui occasionnait de gros détours pour les travailleurs frontaliers, parfois une heure d'attente à la frontière et cinq autorisations différentes à remplir.

Le 11 mai, la situation sanitaire était encore tendue, mais elle s'est améliorée très vite, à ma grande surprise. Les frontières n'ont pourtant été rouvertes que le 15 juin ; je pense qu'elles auraient pu l'être plus tôt. J'avais entrepris des démarches avec les autorités françaises, suisses et allemandes. En fin de compte, un accord a été trouvé sur une date unique d'ouverture des frontières intraeuropéennes, le 15 juin.

Les économies du bassin rhénan sont très liées, mais aussi nos vies : au début du confinement, des familles ont pu être séparées plusieurs jours. Si la situation se reproduisait, il faudrait mieux harmoniser les décisions, mais aussi prendre en compte plus rapidement l'amélioration de la situation dans un territoire donné, même si je peux comprendre qu'il faille rester vigilant.

**M. Bernard Jomier, rapporteur.** – Vous avez tous beaucoup parlé de la période qui suit le 2 mars, une fois apparu le foyer épidémique du Haut-Rhin. Je retiens que vous avez bien travaillé ensemble ; vous avez essayé de faire le nécessaire pour acquérir les outils de réponse à la crise. Je n'ai entendu qu'une réserve de la part de Mmes Chevalier et Klinkert : selon elles, l'ARS n'est pas formatée pour la gestion logistique. Selon vous, cette gestion devrait-elle se faire ailleurs, ou bien faut-il donner aux ARS les moyens de l'assurer ?

Je voudrais surtout revenir sur la période antérieure. Mme Buzyn a confirmé à l'Assemblée nationale avoir lancé des alertes importantes dès le mois de janvier, alors qu'elle était ministre de la santé : elle a notamment fait part au Premier ministre de la probable impossibilité d'organiser les élections municipales. Des mesures ont-elles été prises courant février pour se préparer à l'épidémie ? Dans cette perspective, deux types de mesure sont nécessaires : les premières visent à freiner l'épidémie, tels les gestes barrières qui ont été recommandés à l'échelle nationale, si ma mémoire est bonne, au début de mars ; les secondes visent à doter le système de santé des moyens nécessaires pour y faire face. Hier, M. Jean Rottner nous a affirmé qu'à sa connaissance, jusqu'au 3 mars, aucun moyen supplémentaire n'avait été attribué aux hôpitaux de la région Grand Est. Pouvez-vous le confirmer ? Avez-vous reçu en février des instructions ou des moyens pour faire face à l'épidémie ?

Madame Klinkert, vous nous avez fait part d'une demande de nouvelles compétences dans le domaine de la coopération sanitaire qui fait écho à celle qu'exprimaient plusieurs présidents de région, qui souhaitaient de nouveaux rôles dans l'organisation de la santé publique. Quelles sont vos réflexions à ce sujet ?

Madame Chevalier, vous avez rappelé qu'il n'y avait pas eu de difficultés entre acteurs locaux. Les rapports avec les agences étaient selon vous plus complexes. Rappelons à ce propos la restriction continue des moyens financiers de Santé publique France après la

fusion des agences qui y ont été regroupées. Comment s'organisaient vos échanges d'informations avec les ministères et les agences pendant la période qui a précédé la vague épidémique ?

Monsieur Lannelongue, vous nous dites qu'il y a eu un pilotage national fort. Par ailleurs, vous auriez déclaré au *Monde* : « Il y a eu des dysfonctionnements majeurs au niveau de l'administration centrale. Elle n'a pas réagi comme il fallait. On était livrés à nous-mêmes. On a été aidé très peu, très tard. » À propos de la direction générale de la santé, vous auriez affirmé : « Ils ne s'occupaient pas de notre cas. Mi-mars, ils ne répondaient jamais à nos alertes. » Confirmez-vous ces propos ? Si tel est le cas, quelle est votre définition d'un pilotage national fort ?

**Mme Josiane Chevalier.** – Il faut que la logistique de crise soit gérée au niveau pertinent, c'est-à-dire celui de la préfecture de zone. Il y a là des gens dont c'est le métier. C'est ce qu'on a fait, sans avoir reçu de directives : l'ARS nous indiquait simplement les quantités et les lieux de livraison, nous faisons le reste naturellement.

Je n'ai pas eu de soucis pour faire remonter des informations et des alertes au ministère de l'intérieur. En revanche, les préfets n'ont pas eu de relations avec Santé publique France : je n'ai pas eu l'impression que cette agence faisait partie de la communauté de travail que je voulais voir exister pour plus d'efficacité. Nous avons disposé des chiffres sur les Ehpad grâce au pilotage local. Les agences et, plus globalement, les opérateurs de l'État ne sont pas toujours aussi intégrés qu'on le souhaiterait à notre communauté de travail ; ils ont parfois la volonté de prendre de l'indépendance. Pour que l'action publique soit efficace, il faut changer les logiciels et casser les cloisons pour travailler sur une mission, *a fortiori* sur une guerre. On a eu des difficultés avec cette agence.

**M. Christophe Lannelongue.** – Je ne peux que rejoindre la position de Mme Chevalier sur l'importance du rôle de la zone régionale pour l'organisation logistique. Le système que nous avons mis en place ensemble visait à assurer l'application de la doctrine d'emploi et d'attribution des masques fixée par l'agence. Nous avons établi des tableaux pour les différentes professions, des médecins généralistes aux services funéraires, afin de déterminer les besoins hebdomadaires de chacun en masques : voilà le rôle de l'ARS. Ce qui n'est pas son rôle, c'est d'organiser la mise en place logistique et la distribution. Nos stocks de masques étaient alimentés au niveau national et par nos propres récupérations et commandes, mais nous n'étions pas capables de les gérer. Il fallait sécuriser ces stocks : il y a eu des cas de pillage. Il fallait également assurer le transport des équipements vers les très nombreux bénéficiaires. Tout cela n'est pas dans les compétences de l'ARS.

Il faut renforcer les ARS dans leur capacité territoriale. En 2018, nous n'avions plus de délégation territoriale dans le Bas-Rhin et le Haut-Rhin ; elles ont été reconstituées par mes soins à partir de janvier 2018. Il faut continuer à aller dans cette direction et renforcer les capacités d'action de proximité, en cohérence avec les autres services de l'État, sous l'autorité des préfets, et les partenaires territoriaux. Pour ce renforcement, il faudra aussi des compétences.

J'en viens la période qui précède immédiatement la crise, la « drôle de guerre », pour ainsi dire. Le 31 janvier, nous avons mis en place le système de veille et d'alerte, qui permet un suivi quotidien et permanent de la situation sanitaire dans la région. Nous avons commencé à spécifier les tâches qui s'imposeront pour gérer tel ou tel aspect de la crise : les capacités hospitalières, les équipements de protection, etc. Pour autant, il ne se passait pas

grand-chose. Le 17 février, on signalait au niveau national qu'il pourrait y avoir des difficultés dans la fourniture de masques aux hôpitaux. Aucun cas n'était encore confirmé.

Pour nous, le signal d'alarme a été la confirmation des premiers cas en Lombardie, le 18 février : jusqu'alors, on avait vécu dans l'illusion que la crise était loin de nous, mais les liens entre l'Alsace et la Lombardie sont extrêmement forts depuis plusieurs décennies, depuis les habitudes de vacances jusqu'à l'immigration.

Nous n'étions pas préparés. Dès la mi-janvier, l'OMS avait exposé la stratégie que nous mettons toujours en œuvre aujourd'hui : dépister, détecter, tracer, isoler, soigner. Or il était évident, fin février et début mars, que nous n'étions pas en mesure de mettre en œuvre cette stratégie. Nous avons bien fait des enquêtes, du *contact tracing*, en Alsace et dans le reste de la région, mais nous n'avions pas les capacités de tests suffisantes : on ne pouvait en faire que 100 par jour à l'échelle régionale. Par ailleurs, l'équipe de Santé publique France, soit 7 personnes, était combinée avec celles des délégations territoriales pour procéder au *contact tracing* ; ces effectifs étaient bien trop réduits quand des milliers de personnes étaient déjà contaminées. D'ailleurs, dans la dernière période, à partir de la mi-mai, on a pu monter un système efficace parce que les capacités de tests et de *tracing* ont été formidablement augmentées. En février, nous n'étions pas prêts, car il nous manquait les outils indispensables.

« Trop peu, trop tard », ai-je dit quant à l'absence de réactivité au niveau national. Je veux être encore plus clair. Nous avons énormément souffert, dans les quatre premières semaines de mars, de la faiblesse des moyens que nous avons reçus du centre, à l'exception du ministère des armées, dont l'intervention a été exceptionnellement efficace. Nous sommes passés de 471 places de réanimation à 1 219 : nous n'avons reçu qu'une dizaine de respirateurs. Ceux-ci, qui étaient d'ailleurs des respirateurs légers, sont arrivés en avril, après le pic. Concernant les tests, nous avons été confrontés, tout au long du mois de mars, à des pénuries de réactif, tandis que nous avons commencé à recevoir les masques à partir du 20 mars, mais nos dotations étaient inférieures de moitié à nos besoins.

Trop peu, trop tard aussi, compte tenu du fait que nous avons été la première région à entrer dans la crise. Tout ce qui a été massivement mis en place en avril, mai et juin ne nous a pas été offert quand nous étions dans une extrême difficulté. Le niveau central ne réagissait pas, alors que nous multiplions les demandes. Il faut que vous ayez accès aux échanges qui ont eu lieu entre le centre de crise et les ARS : vous y verrez de très nombreux mails d'alerte et demandes de renfort. Le 17 mars, nous demandions 200 respirateurs. Vers le 25 mars, nous en demandions 70. Nous n'avons eu aucune réponse. Nous avons demandé à cor et à cri que soit changé le système de distribution des masques, en s'inspirant de ce que nous avons fait avec Mme Chevalier. On nous a dit qu'il ne fallait pas commander de masques ; nous en avons commandé.

Le pilotage n'a pas fait défaut – oui, il y a eu un pilotage fort du niveau central –, mais je relève une difficulté à prendre en compte notre situation, à faire confiance aux niveaux déconcentrés, à enregistrer, à écouter, à comprendre que la situation était extraordinairement difficile et à en tirer la conséquence que notre capacité de réaction territoriale était finalement mieux adaptée, car nous étions les mieux à même de comprendre les difficultés.

L'exemple des Ehpad est caricatural de ce point de vue : même si les statistiques de décès étaient très irritantes pour les préfets – le préfet du Haut-Rhin protestait avec beaucoup d'énergie lors de nos réunions quant à notre échec à fiabiliser les chiffres des décès

en Ehpad –, mais il y avait un point sur lequel nous étions en accord : il y avait beaucoup de décès en Ehpad. Nous en étions d'autant plus frustrés par notre incapacité à objectiver, définir et préciser ces chiffres.

J'ai aussi essayé de montrer que des enseignements ont été tirés. Je me réjouis beaucoup que ces problèmes aient été compensés dans les derniers mois. L'amélioration de la situation tient au succès du confinement, à la mise en place de mesures de protection individuelle et d'équipements, ou encore au renforcement des capacités d'action. Pour autant, nous avons auparavant subi une situation exceptionnelle sans qu'elle soit prise en compte par le niveau central comme il l'aurait fallu.

**Mme Brigitte Klinkert, ministre déléguée.** – Je voudrais souligner un point au sujet des Ehpad. Pourquoi y a-t-il eu autant de décès – entre 700 et 750, un chiffre énorme – dans les Ehpad du Haut-Rhin ? La raison en est toute simple : des familles présentes au rassemblement religieux de Mulhouse avaient des parents en Ehpad ; y assistaient également des personnes qui y travaillaient. C'est largement par ce biais que le virus est entré dans ces établissements et que la situation y est très vite devenue difficile.

Quant à la logistique, tout a été dit ; je souscris aux propos de Mme Chevalier. Le 7 mars, en tant que présidente du conseil départemental, je me suis rendue dans un important Ehpad du Haut-Rhin, dont les résidents étaient déjà confinés, pour faire un point sur la situation. On ne connaissait pas alors ce virus : les médecins eux-mêmes parlaient encore de grippe ; j'ai repris ces propos dans ma première interview ce jour-là. Aujourd'hui, on voit les choses très différemment avec le recul.

La demande de compétences dans le domaine de la coopération sanitaire et médico-sociale pour la collectivité européenne d'Alsace est une vraie question. Les transferts de patients vers d'autres régions – à Bordeaux, Marseille, ou encore Brest – ont été très importants, puisque nos services de réanimation auraient sinon été extrêmement saturés, mais il existe aussi des hôpitaux à moins de cent kilomètres des villes alsaciennes, de l'autre côté de la frontière. Le 20 mars, j'ai pris l'initiative de faire jouer cette solidarité transfrontalière, alors même que les frontières étaient fermées. Quand j'ai lancé cet appel à l'aide, un refus me paraissait vraisemblable, mais un miracle s'est produit : on nous a proposé des lits, ce qui a ensuite fait tache d'huile. Cette coopération dans la proximité a sauvé des vies pendant la crise, mais tous les habitants de notre bassin de vie – moi la première – souhaitent qu'une telle coopération puisse avoir lieu au quotidien en dehors des périodes de crise. Il faudrait qu'on puisse être hospitalisé au plus près de chez soi, que ce soit en France ou en Allemagne. Cette forte demande s'exprime dans d'autres régions frontalières françaises, mais aussi chez nos voisins allemands et suisses. En tant que présidente du conseil départemental, j'ai déjà rencontré des responsables politiques du Bade-Wurtemberg et des cantons suisses frontaliers pour essayer de monter un projet pour entrer dans une nouvelle ère de coopération sanitaire transfrontalière ; un tel projet, évidemment, se fera en lien avec l'État et les services de l'ARS.

**M. Jean-François Husson.** – Je veux offrir sur ce sujet une perspective différente, en tant qu' élu de la région Grand Est. Nancy était en quelque sorte la base arrière qui a soulagé les équipes de front. Je vous ai écoutés, mais certains de vos propos me mettent un peu en colère, car je n'ai pas vécu les choses de la même manière.

Permettez-moi de citer une lettre par laquelle, le 3 avril, j'interpellerai le Premier ministre sur la fourniture de matériel de protection au personnel soignant, l'organisation de

l'État pour répondre à la crise et la nécessité de multiplier les transferts de personnes contaminées nécessitant une hospitalisation ; la situation était alors inquiétante, non seulement au regard des pertes humaines, mais aussi de la situation du personnel des établissements hospitaliers et médico-sociaux, qui se sont trouvés livrés à eux-mêmes sans protection : l'État était défaillant et les collectivités ont essayé de pallier ces carences.

Ce jour-là, alors que nous sortions d'une troisième réunion avec les services de l'État, sous l'autorité du préfet de département, j'écrivais ceci au Premier ministre : « La gestion des équipements de protection individuels s'est avérée calamiteuse. Après plusieurs réunions des services de l'État, force est de constater que ces équipements – masques, blouses, surblouses, gants, charlottes – n'arrivent pas. À titre d'exemple, pour les établissements médico-sociaux de l'agglomération nancéienne, des dizaines de milliers de blouses commandées n'ont toujours pas été livrées : chiffres alarmants, alors qu'il faut en moyenne 200 000 blouses pour un fonctionnement hebdomadaire satisfaisant. Ces équipements de protection nécessaires au personnel soignant dans les établissements médico-sociaux le sont aussi pour le personnel des Ehpad, les personnes chargées des soins à domicile, les professionnels de la médecine de ville et les infirmiers. Face aux besoins, il semble nécessaire de lever rapidement les blocages que rencontrent les pharmacies pour la répartition des équipements de protection individuelle. » On était alors en état de guerre contre une épidémie foudroyante qui continuait de progresser.

J'estime que la question que je posais alors est toujours pertinente : quel modèle d'organisation permettrait aujourd'hui d'améliorer l'efficacité de la gestion de crise ? Je rejoins une proposition qui a été faite ce matin : selon moi, cette gestion ne peut bien fonctionner que sous l'autorité de l'armée. En effet, quand le préfet de département donne un ordre, il faut que les équipes suivent, mais elles n'y sont pas préparées ; à l'armée, comme à la gendarmerie, l'unité de commandement résout ce problème.

Quant à l'organisation de l'État, j'écrivais au Premier ministre que l'urgence sanitaire requérait un commandement clair, unifié et rapide. « Nous constatons depuis plusieurs semaines des remontées de chiffres contradictoires ; des décisions urgentes bloquées révèlent un manque de coordination et une perte d'efficacité préjudiciable. Cela se traduit par un état des lieux présenté par la puissance publique en décalage clair avec les chiffres communiqués par le personnel soignant. Après plus de quinze jours de confinement, les informations circulent mal, les initiatives sont nombreuses et souffrent d'une défaillance de coordination, faisant apparaître trop souvent un fonctionnement en silo entre les services de l'État, la préfecture et les services de l'ARS. » Je souhaite vous interroger au regard de ces éléments, afin de tirer des enseignements au plus vite et de se préparer ainsi à une éventuelle seconde vague.

Vous avez évoqué le cloisonnement entre l'hôpital et les Ehpad, qui aurait, selon vous, porté préjudice à la lutte contre l'épidémie. Je voudrais tordre le cou à une idée reçue : on trouve dans mon département beaucoup d'exemples d'Ehpad éloignés des hôpitaux sans aucune victime. N'opposez pas les territoires ruraux et urbains, apportez plutôt des solutions ! On a besoin de connaître votre regard sur ce phénomène : pouvez-vous nous apporter des éléments de réponse ?

**Mme Véronique Guillotin.** – J'ai eu pendant cette crise de multiples casquettes : élue de territoire, sénatrice de Meurthe-et-Moselle, conseillère régionale, frontalière, médecin enfin qui a remis sa blouse dans un hôpital. J'ai vécu les fameuses réunions tenues sous la houlette du préfet de département.

Vous avez évoqué l'impréparation de l'ARS. Aujourd'hui, cinq mois après le début de cette crise, cet état s'est amélioré. Quelles leçons ont été tirées ? Surtout, quelles solutions sont prévues pour septembre prochain ?

On n'a pas encore évoqué les professionnels de santé et leur rôle dans cette crise. Plusieurs problématiques sont mises en exergue. Les professionnels de terrain ont multiplié les initiatives sans toujours pouvoir se coordonner et sans disposer de protection ; ils ont fait ce qu'ils ont pu sans n'être jamais entendus. Ils nous interpellent sur un éventuel rebond de la crise en septembre, la multiplication à venir des pathologies virales : est-on prêt, aujourd'hui, au vu de ce que l'on vit depuis cinq mois ? Le stock de masques a-t-il été reconstitué ? Quelle chaîne d'approvisionnement est-elle prévue pour l'automne ?

Vous avez évoqué le lien entre médecine de ville et médecine hospitalière ainsi que les coordinations mises en place dans le plan Ma Santé 2022. Je ne peux que vous rejoindre, mais est-il normal qu'il faille cinq ans pour faire émerger une maison de santé pluriprofessionnelle ? Comment peut-on apporter plus de fluidité ?

Enfin, sur la question très précise du lien entre ville et hôpital, il y a eu de nombreux transferts en TGV, vers Bordeaux par exemple, ainsi que des transferts hélicoptérés, avec le plan Morphée, alors que certaines cliniques ont émis des alertes sur le fait qu'elles disposaient de lits, de matériel et de professionnels de santé. N'auraient-elles pu servir à accueillir des patients au sein de votre région ?

Les professionnels de santé n'ont pas été suffisamment écoutés au sujet de certains transferts. J'ai été saisie, souvent de manière dramatique, par des responsables qui ne comprenaient pas pourquoi des transferts étaient encore effectués alors qu'ils avaient dit depuis plusieurs jours que ce n'était plus utile. Les consignes venaient-elles exclusivement de l'échelon national, sans gestion possible au niveau local ? En tous cas, la chaîne de commandement des transferts a connu des ratés.

**M. René-Paul Savary.** – Oui, il y a eu une implication de tous les acteurs, et la mobilisation a été générale, même si les résultats n'ont pas toujours été à la hauteur. Dans l'ouest du département, j'ai eu l'impression qu'on courait après le virus. De fait, étant en tête, le Grand Est n'a pas eu le temps de se préparer. L'ouest du département a été touché après une dizaine de jours, et on a constaté encore du retard ! Qui pilote ? Par exemple, tout le monde a commandé des masques, ou ordonné des transferts : vous-même, madame la ministre, Jean Rottner, comme il nous l'a dit hier, les directeurs d'hôpitaux, avec qui nous avons des échanges, les centres hospitaliers universitaires (CHU)... On m'a dit aussi que c'était l'ARS qui décidait. Et la logistique, qui en est responsable ? Chez moi, c'était le département qui gérait le gel hydro- alcoolique, et l'on m'a interpellé parce qu'il y avait 30 000 litres de gel que personne ne venait chercher. J'ai donc demandé aux services du département de faire de la distribution dans les Ehpad, et cela a été fait dans la journée. Dans le médico-social, on découvrait certains établissements, alors qu'il suffisait de demander au département qui faisait quoi ! C'est aussi le département qui fournissait les statistiques des décès dans les établissements médico-sociaux, dont on a critiqué la consolidation. La coordination avec le préfet était bonne, même si le délégué territorial appliquait trop la doctrine, sans distinguer entre doctrine scientifique et psychologique. L'utilité des tests, si elle n'était pas scientifiquement démontrée, était psychologiquement considérable pour rassurer la population.

Si nous avons à recommencer tout cela, serions-nous capables d'organiser un confinement limité ? Si chacun est prêt, nous pourrions bloquer les retours d'épidémie, qui sont inévitables, car un virus est un virus ! Je ne parle même pas de deuxième vague : le virus continue tout simplement à circuler. On nous dit qu'il y aura un rebond en octobre. Je pense que cela peut revenir à tout moment.

**M. Didier Rambaud.** – Sur la gouvernance, le Ségur de la santé questionnera l'architecture sanitaire, notamment pour une meilleure optimisation de l'action territoriale en temps de crise.

Madame la ministre, vous avez été récemment auditionnée par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales. Vous avez déclaré que, au regard des failles dans l'organisation des services déconcentrés de l'État, vous verriez favorablement la mise en place d'une cellule opérationnelle placée sous l'autorité du préfet. Je rappelle que la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST), avait permis une certaine clarification de la répartition des compétences entre les ARS et les préfets. Dans les périodes d'épidémie, c'est donc le préfet qui pilote la politique sanitaire sur le territoire. Y a-t-il donc eu plutôt un manque de coordination entre deux organes déconcentrés de l'État, ou ces questions se sont-elles posées différemment selon les territoires et, peut-être, les personnes en fonction ?

**M. Martin Lévrier.** – Vous avez beaucoup parlé de la Lombardie et de vos liens avec l'Italie. Vous nous avez dit que vous étiez très angoissé par ce qui se passait là-bas, et pourtant vous n'étiez pas prêt. Qu'avez-vous pu apprendre, en amont, de ce qui se passait en Italie ? Avez-vous pu le transmettre, l'utiliser ? Qu'avez-vous fait de ces informations ? Ne sommes-nous pas trop franco-français en ne nous intéressant pas à ce qui se passe ailleurs, et en pensant que nous avons la solution chez nous ? Vous avez parlé du fameux match de football, annulé dans des conditions très particulières, ce qu'une certaine population ne comprenait pas. Aurions-nous pu décréter un confinement national plus tôt ? La population y était-elle prête ? Vous avez abordé très rapidement l'évolution exponentielle de la télémédecine, en disant que c'était un acquis. Comment faire pour que cet acquis se pérennise ?

**M. Christophe Lannelongue.** – L'État a montré sa capacité à progresser sur les questions essentielles que vous avez évoquées, monsieur Husson – masques, tests, traçage des contacts –, et qui ont été parfaitement gérées à partir de la fin du mois d'avril. Il y avait assez de masques et nous avons démontré, à partir de la fin du mois de mai, que nous avons la capacité de faire des tests massivement. Quant au traçage des contacts, il a été correctement organisé par un partenariat entre l'assurance maladie et les médecins de ville. Quand vous écrivez au Premier ministre, ce que vous dites est juste, mais c'est déjà au moment où, dans le Grand Est, on a commencé à apporter des réponses. La mise en place du nouveau circuit logistique de masques s'est faite le 27 ou le 28 mars. Dans la première semaine d'avril, nous étions capables de fournir 4,5 millions de masques, alors que la dotation prévue initialement était de 2,8 millions.

Pour autant, vous avez raison de dire qu'il y a eu une phase difficile, lorsque nous n'avions pas encore mis en place le nouveau circuit logistique et n'étions pas encore en capacité d'alimenter correctement les Ehpad. L'ARS s'est alors retrouvée entre le marteau et l'enclume, convaincue que les demandes d'équipements individuels de protection étaient justifiées, mais ne pouvant y répondre. Certains Ehpad ont très bien traversé la crise, cela dit.

La situation du Haut-Rhin était celle d'une flambée épidémique, avec des dizaines de milliers de personnes porteuses du virus. Dans le rassemblement des évangélistes, il y avait des aides-soignantes, des médecins, des personnes qui intervenaient en Ehpad. Vous avez raison, il y a eu des réponses locales, bien organisées, appuyées sur des ressources locales.

Une des leçons à tirer de ces événements est l'importance d'un engagement maximal de la médecine de ville. Tel n'a pas été le cas au début du mois de mars, lors duquel on a observé une rétractation de la médecine de ville, avec beaucoup de médecins qui arrêtaient leur activité, et de nombreux patients qui avaient peur d'aller consulter. Cela a eu des conséquences négatives, puisque nombre de maladies chroniques n'ont pas été prises en charge dans des conditions satisfaisantes pendant cette période, notamment en matière cardiovasculaire ou rénale. Il faut garantir à l'avenir la permanence d'un lien très fort entre le médecin traitant, ses patients et une équipe pluridisciplinaire regroupant la pharmacie, l'infirmière, etc.

Pendant la crise, le mouvement d'innovation s'est poursuivi. Ainsi, à Mulhouse, il y a eu un travail conjoint entre médecin et infirmière, permettant à celle-ci d'intervenir sur place avec un équipement complet et de mesurer les capacités respiratoires pour que le médecin interprète cette mesure, prononce un diagnostic et prescrive un traitement. De tels modes de coopération sont bienvenus. Dans les maisons de santé, très vite, des protocoles d'organisation ont été mis en place et on a pu ouvrir l'accès aux patients.

Je ne comprends pas le propos portant sur l'intervention des cliniques privées dans le Grand Est : elle a été exemplaire dès le 23 mars, avec 172 lits de réanimation dans le privé, dont 105 identifiés covid-19, et 80 patients pris en charge. Dès le 5 avril, tous les lits de réanimation du privé étaient saturés. Il y a eu de bonnes et de moins bonnes choses. À Mulhouse, où il n'y avait aucune coopération entre la fédération médicale du diaconat et l'hôpital, le responsable dudit diaconat a parlé d'« union sacrée ». Nous avons donné deux autorisations supplémentaires de réanimation ; avant même que ces autorisations ne soient mises en œuvre, la clinique a fait intervenir ses médecins à l'hôpital. À Strasbourg, en revanche, le contexte de rivalités exacerbées était moins favorable. Nous avons mis en place un chargé de mission, prêté par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), qui a, en quelques jours, remis de l'huile dans les rouages, ce qui a permis d'aboutir à une coopération satisfaisante.

Il y a eu des difficultés sur certains transferts, en effet. La doctrine relevait de l'ARS, et les conditions de réalisation, comme l'a dit Mme la préfète, de la préfecture de zone. L'Institut Pasteur nous a dit, à la mi-mars, que nous aurions besoin mi-avril, dans une hypothèse moyenne, de 1 600 lits de réanimation, et dans une hypothèse forte, de 5 000 lits de réanimation. Or nous en avons entre 600 et 700. Nous avons tout de suite passé un message aux hôpitaux de la région, publics et privés, pour demander le triplement, et nous avons mis en place dans chaque groupement hospitalier de territoire un coordonnateur, qui travaillait à la fois pour le public et le privé, afin d'organiser la montée en régime de la réanimation dans chaque territoire. Chaque jour se tenait une réunion de l'ARS avec les onze groupements hospitaliers de territoire. Et nous avons acquis la conviction que nous n'y arriverions pas, pour deux raisons.

Première raison, la réanimation requiert des machines, et nous n'en avons pas assez. L'armée est arrivée le 26 mars avec un hôpital militaire équipé de 30 lits. Elle a apporté 20 machines supplémentaires. Nous avons fait des redéploiements internes à la région, ce qui a été très difficile puisque les départements s'attendaient à une vague épidémique : par

exemple, arracher deux machines à l'hôpital de Troyes ne s'est pas fait sans peine. Nous avons reçu deux machines du niveau national, et c'est tout. Ainsi, malgré les redéploiements massifs de machines qui provenaient du privé, nous avons compris que nous n'arriverions pas à dépasser les 1 200 lits. Nous sommes arrivés à 1 219 lits, en fait.

Deuxième raison : il ne suffit pas d'avoir des machines, il faut du personnel. Nous devons désormais préparer le personnel des hôpitaux publics à intervenir en réanimation. Il faut former des infirmières de bloc opératoire, des infirmières de médecine, à faire des gestes de réanimation. À Strasbourg, des dizaines de personnes ont été formées en quelques jours à l'utilisation de techniques de réanimation, mais ce qui avait été fait là ne pouvait pas être fait ailleurs. Il était donc nécessaire de transférer des malades. Je remercie encore une fois chaleureusement la présidente, la ministre, la préfète de région, parce que, sans les contacts politiques, techniques, diplomatiques, sans l'appui de Mme de Montchalin, nous n'aurions pas pu faire notre travail d'ARS, qui est de faire la connexion entre un hôpital en France, où un médecin décide que tel malade peut être transféré, et un hôpital à l'étranger, où un autre médecin se dira d'accord pour le prendre en charge.

Bien sûr, la capacité logistique a compté aussi. La préfecture de zone a beaucoup aidé, et l'armée a joué un rôle très important en mettant à notre disposition un Airbus A330, puis en équipant deux hélicoptères. Il s'agissait de transferts très difficiles : lorsque vous transférez un malade, il y a six personnes autour, outre les pilotes ! Dans l'hélicoptère, pour deux malades, il y avait donc douze soignants. Et, dans l'Airbus A330, il y avait un véritable hôpital – c'est pourquoi il ne pouvait accueillir que six malades. Lorsque nous avons fait le premier transfert, le 18 mars, les médecins militaires nous ont dit qu'ils n'avaient jamais vu de patients aussi difficiles à transférer : il s'agissait de malades très instables, risquant de passer de vie à trépas d'un instant à l'autre, alors même que nous sélectionnions les plus transportables. Je suis très reconnaissant à l'armée, parce que ces transferts ont été faits dans des conditions de professionnalisme et d'efficacité incroyables.

Nous avons donc effectué le plus grand nombre possible de transferts, pour éviter d'arriver à 1 600 lits d'hospitalisation mi-avril. Cela s'est bien passé. Il est vrai que nous avons expérimenté dès avril 2019 un transfert par TGV dans le cadre d'un exercice anti-attentats : nous avons simulé des attentats multiples dans de petites villes dépourvues de capacités hospitalières, imposant de transférer 200 ou 300 personnes très rapidement dans la région et en dehors de la région. Du coup, pour la covid-19, nous n'avons pas eu de mauvaise surprise.

Il y a eu deux incidents. La directrice générale de Reims a pris l'initiative de prévoir un transfert sur des lits de médecine vers une clinique de Tours, ce qui était contraire à la doctrine, selon laquelle on évacue les seuls patients en réanimation. La veille du transfert, je lui ai fait observer qu'elle était en contradiction avec la doctrine, et je lui ai dit que j'allais laisser passer parce que l'opération était engagée. Le cabinet a tranché différemment et, sur son instruction, j'ai mis fin au transfert le mardi matin à dix heures, alors qu'il était déjà engagé.

Le deuxième incident est intervenu le 6 avril. Il s'agissait d'emmener des patients en Autriche, ce qui revêtait une très forte charge symbolique et politique, puisque le Premier ministre autrichien avait décidé – un peu à l'encontre de sa philosophie, qui n'est pas forcément toujours pro-européenne – de s'inscrire dans un mouvement de solidarité européen à la suite des décisions de la chancelière d'Allemagne. Il s'agissait de cinq patients, et nous avons soutenu ce transfert, même si la réunion tenue à seize heures avec la régulation

nationale avait fait apparaître la possibilité d'arrêter les transferts dans la semaine, puisque des indications montraient que nous étions en train de passer le pic – mais ces indications étaient fragiles, et nous nous donnions la possibilité de continuer dans la semaine à faire des transferts. J'ai confirmé le dimanche soir à la régulatrice nationale, Cécile Courrèges, que j'étais très demandeur de ce transfert. Les malades ont été amenés sur la piste, sur décision médicale. Et le cabinet du ministre a décidé d'arrêter le transfert, sans décision médicale. Très franchement, cette décision a suscité une énorme émotion. L'Airbus militaire était en train de se poser, et nous nous apprêtions à embarquer ces patients. Nous sommes soumis au pouvoir hiérarchique du ministre, et nous avons donc appliqué ses instructions. Mais, si la santé des patients avait été mise en danger par cette décision, j'aurais fait un signalement au procureur de la République. Cela n'a pas été le cas, et les médecins ont attesté que les patients étaient revenus à l'hôpital de Metz sans avoir subi de dommages du fait du non-transfert.

Sur les problèmes de gouvernance, nous avons démontré, dans la région Grand Est, une capacité de travail qui doit être formalisée et structurée. Il faut renforcer les capacités d'action du binôme constitué par le préfet de région et le directeur de l'ARS, et formaliser davantage les conditions d'engagement et de partenariat avec les collectivités territoriales. Nous avons avancé sur ces deux points à chaud, pour réagir à une situation de crise extrême ; les résultats obtenus montrent qu'il faudrait poursuivre dans cette voie.

Concernant la Lombardie, vous avez raison, monsieur le sénateur, nous autres Français avons tendance à ne pas nous intéresser suffisamment à l'expérience de nos voisins. Mme la ministre a d'ailleurs souligné l'importance de la coopération transfrontalière. Nous avons perçu l'expérience de la Lombardie comme un échec dans la prise en charge des malades en réanimation, ce qui nous a conduits à nous focaliser, de manière peut-être excessive, sur la réanimation. En réalité, il y avait sans doute d'autres manières de prendre en charge plus précocement les patients, et les efforts extraordinaires que nous avons faits pour développer les capacités de réanimation, comme le dévouement admirable des personnels soignants qui se sont engagés, auraient peut-être été mieux employés autrement. Tout cela fait partie des enseignements et des leçons qui devront sortir de vos travaux.

**Mme Josiane Chevalier.** – Sur la coopération sanitaire transfrontalière, nous avons entamé un travail avec l'ARS sur la base d'un certain nombre de propositions, résultant aussi d'une demande exprimée par nos voisins dans le cadre de la conférence du Rhin supérieur, puis du Conseil rhénan. Nous allons faire des propositions pour passer des conventions et nous les inscrirons dans le cadre du traité d'Aix-la-Chapelle, signé par le Président de la République français et la chancelière allemande. Cela ouvre un certain nombre de perspectives, de mutualisation d'équipements notamment. Reste à régler la question de la prise en charge. Les malades accueillis dans les pays voisins l'ont été gratuitement et une évacuation sanitaire a même été effectuée avec un avion allemand. La solidarité a donc été totale, mais il faut à présent formaliser et tirer les leçons de la crise.

Sommes-nous prêts à faire face à un retour de l'épidémie ? Quatre indicateurs de suivi extrêmement fins, mis en place par le ministère de la santé, sont surveillés quotidiennement. Le Bas-Rhin peut effectuer 8 000 tests par jour, ce qui est énorme par rapport aux besoins. Les équipes de la Caisse primaire d'assurance maladie assurent le traçage d'un très grand nombre de personnes. Nous n'en parlons pas beaucoup pour ne pas remettre le Grand Est sur le devant de la scène : nous avons suffisamment souffert du classement rouge ! Il y a des clusters dans tous les départements, mais nous avons la capacité de les repérer et de les traiter très rapidement. Dans mon département, une personne s'est récemment rendue dans une salle de sport alors qu'elle toussait, ce qui n'est pas très citoyen... La CPAM, grâce à son

équipe de traçage, a contacté 540 personnes ! Nous avons donc les outils. Reste à formaliser, notamment le pilotage départemental de la crise.

**Mme Brigitte Klinkert, ministre déléguée.** – Je travaille en lien avec nos voisins : la France a connu une pénurie d'équipements de protection individuelle (EPI), mais nos voisins aussi ! Je ne suis pas sûre qu'ils étaient mieux préparés à la crise que nous. Comme nous avons un temps d'avance sur eux, ils ont eu un délai supplémentaire pour réagir. L'État local a parfaitement joué son rôle : je pense notamment au préfet de région et aux préfets de département. Et lorsque je me suis trouvée en difficulté, je me suis permis de contacter directement le cabinet du Premier ministre ou du Président de la République : à chaque fois, j'ai obtenu une réponse quasi immédiate. Le Premier ministre a appelé deux fois tous les présidents de département du Grand Est pour faire un point de situation et savoir ce qu'il pouvait améliorer. Sommes-nous prêts aujourd'hui à une deuxième vague ? C'est surtout aux représentants de l'État de répondre. En ce qui concerne la collectivité départementale du Haut-Rhin, je mets tout en œuvre pour qu'on le soit. Chez nous, le privé a pris toute sa part de l'effort, et les transferts de patients se sont faits alors que tous les lits de réanimation étaient occupés. Je me réjouis de voir que public et privé savent bien travailler ensemble dans notre département.

Courrions-nous après le virus ? Peut-être oui, dans le Haut-Rhin, parce que nous étions les premiers et que nous ne le connaissions pas. Faut-il mettre en place une cellule opérationnelle sous l'égide du préfet ? L'organisation a plus ou moins bien fonctionné selon les territoires et les personnalités des uns et des autres. Il faut réagir en fonction des territoires et non pas uniformément, sans oublier qu'à la tête de ces structures il y a des femmes et des hommes. Aurait-il fallu un confinement national plus précoce ? Cela aurait été difficilement acceptable par la population française. En cas de deuxième vague, il faudra raisonner davantage par territoire. Je conçois bien que, pour certains départements, un confinement total pouvait être compliqué alors qu'il n'y avait pas, ou très peu, de cas ; chez nous, au contraire, nous étions en guerre et le confinement a été ressenti comme un soulagement, car il a permis de se sentir enfin en sécurité.

Je ne suis pas une spécialiste de la télémédecine, mais il me semblerait bon de continuer à rembourser les actes : cela débloquerait beaucoup de choses.

**M. Jean-François Rapin.** – Aviez-vous, avant la crise, une capacité d'inventaire sur le matériel ? Pour les plans Polmar, on sait très bien ce dont disposent les communes et les différents opérateurs. Avez-vous aujourd'hui cette capacité ? Mme la préfète a évoqué le traçage. Combien d'utilisateurs utilisent l'application StopCovid dans votre région ? Le traçage effectué par la sécurité sociale peut être déconnecté de cette application, puisqu'il est purement médical et fonctionne sur déclaration. Hier, Jean Rottner, interrogé sur l'identification des lits disponibles en privé, ne nous a pas répondu. Il nous a dit qu'il n'était pas au courant de ce qui s'était passé entre public et privé, que cela ne relevait pas de ses compétences. Cela donne l'impression que la communication a été compliquée... Le couple constitué par le préfet et les élus locaux est mis en avant dans beaucoup de dispositifs, notamment en matière sanitaire. Cela devrait nous conduire à intégrer dans les plans communaux de sauvegarde une identification précise, sur l'aspect sanitaire, de la façon dont les maires pourraient travailler à l'échelon supérieur.

**M. Jean Sol.** – Disposiez-vous d'un état des lieux au départ ? Je pense notamment aux masques, à la solution hydroalcoolique, aux respirateurs, aux surblouses, etc. Avez-vous puisé dans les stocks NRBC de nos établissements de santé ? Il y a eu des problèmes avec les

respirateurs. Avez-vous bénéficié de ceux de l'Eprus ? Combien de personnels ont été touchés par la covid-19 ? Quelles catégories socioprofessionnelles ont été les plus touchées ? Les agents concernés ont-ils repris leur travail ? Une cellule psychologique a été mise en place. Combien de personnels l'ont sollicitée ?

**Mme Annie Guillemot.** – Ce n'est pas l'engagement qui doit être questionné, pas plus que la mobilisation de tous les acteurs. Ce que vous nous dites fait tout de même peur... Il me semble qu'on fait le procès de l'État, de l'organisation de l'État et de ses relations avec les collectivités locales, qu'il s'agisse des transferts, des masques, des Ehpad, ou du pilotage, puisque nous avons eu un pilotage national fort qui ne prenait pas en compte le pilotage local. Le directeur de l'ARS, sur les masques, renvoyait la balle à Santé publique France. Du coup, chaque acteur a commandé des masques. Ce n'est pas efficace ! Devons-nous, alors, supprimer les agences, et tout confier aux préfets de zone ? Si les ARS, par exemple, ne peuvent pas distribuer les masques qu'elles stockent, cela pose de graves questions. En cas de deuxième vague, êtes-vous sûrs que nous n'en reviendrons pas à la situation qui a prévalu ?

Hier, M. Rottner a déploré le fait que des masques aient été réquisitionnés par l'État. Mme la préfète nous dit aujourd'hui que c'est bien l'État qui les avait payés. M. Castaner a changé de version, et M. Rottner a souligné qu'il aurait été important de prévenir les élus locaux. Pouvez-vous nous confirmer aujourd'hui que vous n'avez pas fait de réquisition, contrairement à ce que nous a dit le ministre de l'intérieur ? Vous nous avez dit que vous le referiez... Je ne vous fais aucun procès. Vous dites que vous vouliez sauver des vies. Les présidents de régions, les présidents de département le voulaient aussi, notamment dans les Ehpad. Pour avoir tenu, avec Dominique Estrosi-Sassone, la cellule de veille sur l'hébergement et le logement, je dois dire que les foyers d'hébergement, dont les associations sont missionnées par l'État, n'avaient aucune protection pendant toute cette crise.

Je vous ai entendue le 30 avril sur Public Sénat, madame la ministre, mais je ne retrouve pas vraiment vos propos aujourd'hui. Vous aviez estimé qu'en début de crise sanitaire beaucoup de temps avait été perdu, car les autorités sanitaires étaient surtout des gestionnaires, des fonctionnaires relevant de l'opérationnel. Vous aviez dit que, lors des premières réunions de crise autour du préfet et du responsable de l'ARS, aucun bilan humain n'avait été dressé, que vous n'aviez aucune visibilité sur la crise dans le département et qu'un temps précieux avait été perdu. Dans le Rhône, nous avons eu un bulletin quotidien du préfet et un bulletin quotidien de l'ARS. Sur les Ehpad, vous aviez les chiffres tous les soirs au début, mais, au bout de deux semaines, on vous a dit qu'il fallait laisser Paris collationner tous les chiffres et que ceux-ci vous reviendraient trois jours plus tard. Vous avez évoqué aussi la pénurie de masques en ces termes : « Lorsque le manque de masques s'est fait sentir dès le départ, nous n'avions aucune information sur les livraisons de masques. Nous en avons besoin nous aussi, services départementaux, pour intervenir dans les familles en difficulté, pour nos services d'aide à domicile, pour les Ehpad. La réponse était que ce n'était pas la priorité. Je peux le comprendre, la priorité était pour les hôpitaux. Mais j'attends toujours l'appel du directeur général de l'ARS du Grand Est, qui s'était engagé à me rappeler sur ces questions pour m'indiquer les prochaines livraisons. » Ces propos montrent bien qu'entre l'État et les collectivités locales le fossé s'élargissait.

**Mme Victoire Jasmin.** – Vous dites tous que vous avez très bien travaillé avec les départements et les régions. Dès lors, pourquoi la conférence de santé, dans le cadre de la démocratie sanitaire, n'a-t-elle pas fonctionné avant la crise ? La démocratie sanitaire prévoit notamment la coopération des ARS avec l'ensemble des élus et des représentants des différentes catégories professionnelles. Ces dispositions, issues de la loi HPST, ne vous ont-

elles pas permis de travailler ensemble en amont et de mettre en place des actions d'anticipation? Serait-il opportun d'amplifier ces relations dans le cadre de la démocratie sanitaire ?

**Mme Angèle Prévile.** – Est-il vrai que, du 3 au 20 mars, les Ehpad du Grand Est ont été laissés quasiment sans protection ? Que signifie une « mobilisation très forte », je vous cite, pour les Ehpad ? Confinés, les résidents d'Ehpad ont été contaminés par les personnes qui entraient. Grâce aux exemples de l'Italie et de la Chine, on connaissait déjà le caractère très contagieux du virus. Même sans disposer de protections, nous aurions pu faire en sorte de protéger les résidents. Cela n'a pas été fait. Mon département a été très peu touché, mais dans ma commune, la moitié des résidents ont été infectés, comme dans la commune voisine. Nous n'avons pas fait ce qu'il fallait !

**Mme Josiane Chevalier.** – Oui, les personnes âgées ont été très touchées par cette crise, notamment avec l'interdiction des visites. On a pu avoir le sentiment d'une forme de violence à leur endroit – sans parler des obsèques, qui n'ont pas pu se dérouler dans des conditions habituelles. Une relation forte entre l'ARS et le conseil départemental est très importante dans la gestion de crise.

Un procès de l'État et des collectivités ? Au contraire, s'il y a quelque chose de positif à retenir de cette crise, c'est bien l'union entre l'État et les collectivités, quel que soit le niveau territorial. Dans le Bas-Rhin, très rapidement, le conseil départemental et l'ARS ont élaboré un protocole départemental unique de gestion de l'épidémie qui a été transmis aux Ehpad, car ceux-ci n'ont pas tous les mêmes moyens. Ce protocole a été transmis au mois de mars, soit une quinzaine de jours avant la mise en œuvre des mesures nationales de confinement. En second lieu, les Ehpad les plus touchés ont appliqué un plan de continuité de l'activité passant par un renforcement des moyens et par des mesures spécifiques, sanitaires et autres : nettoyage renforcé, télé-médecine, aide psychologique, écoute des familles des soignants, fourniture de tablettes numériques par le conseil départemental. Une équipe d'accompagnement spécifique a été constituée pour répondre aux besoins prioritaires des établissements, des résidents et des familles, avec un système d'accompagnement reposant sur une gestion de proximité.

Une mobilisation importante des moyens a été opérée, en s'appuyant sur une plateforme départementale de mise à disposition de professionnels, en renfort au sein des établissements : sapeurs-pompiers, agents volontaires des collectivités et de l'État, membres d'associations, volontaires d'autres territoires. Nous avons mis en œuvre un système de trois astreintes, avec une astreinte gériatrique de jour, sept jours sur sept, une astreinte de soins palliatifs, soirées, nuits, et week-ends, et une astreinte d'aide à l'installation d'oxygénothérapie sept jours sur sept. Ce système a été mis en place par l'ARS, avec des représentants des médecins coordonnateurs de l'Alsace, des médecins gériatres du réseau départemental des soins palliatifs et une astreinte d'infirmiers de nuit, faisant appel au volontariat des infirmiers libéraux, financé par l'ARS, et à un renfort de médecins libéraux en nuit profonde, grâce à l'Union régionale de professionnels de santé, qui participait dès le début à notre cellule de crise, et à un partenariat avec des établissements sanitaires de proximité. Enfin, l'outil de pilotage dont j'ai parlé permettait d'avoir chaque jour un état des lieux très précis dans les Ehpad.

Dans le Bas-Rhin, une cellule psychologique a été mise en place dès le début, pour les familles et pour les professionnels de santé, dont certains voyaient en une nuit décéder jusqu'à 60 patients, et pour le grand public, qui a aussi souffert du confinement. Les

médecins psychiatres de l'hôpital de Strasbourg ont organisé cette cellule, aidés aussi de parlementaires médecins qui ont apporté leur concours ! Inclure le volet sanitaire dans les plans communaux de sauvegarde des communes me semble une proposition intéressante.

**M. Christophe Lannelongue.** – En ce qui concerne les inventaires, vous avez raison, on avait la capacité de les suivre, mais on ne le faisait pas. Il est important que le système de relation entre les ARS et les établissements de santé intègre davantage d'obligations réciproques en matière de préparation et de gestion des crises sanitaires. Un tel volet pourrait être inclus dans les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) que nous signons avec chaque établissement de santé pour définir les missions, le financement, etc. Évidemment, ce cadre doit être défini en lien avec les collectivités. Il est préférable de prévoir cela à froid, en anticipant et en précisant les engagements de chacun.

Il convient aussi de renforcer la capacité d'action au niveau déconcentré et de revoir l'articulation entre le ministère et Santé publique France, entre le niveau central et le niveau déconcentré. La crise nous montre la nécessité d'une vision territoriale, d'une capacité d'adaptation aux besoins des territoires. Il faut que les équipes de Santé publique France soient davantage intégrées aux dispositifs locaux et placées sous l'autorité des ARS, au moins en période de crise. Les difficultés de pilotage que l'on a constatées tiennent beaucoup à la difficulté d'obtenir l'information nécessaire pour faire les bons choix au bon moment.

La démocratie sanitaire est un sujet important qui émerge de la crise. Une politique de santé publique moderne ne peut se concevoir sans s'appuyer sur tous les acteurs si l'on veut que les citoyens se l'approprient. Les collectivités territoriales ont un rôle important à jouer pour faire vivre cette démocratie de santé. Des progrès ont été faits à cet égard. Le Grand Est était doté d'une conférence régionale de la santé et de l'autonomie (CRSA) et de conseils territoriaux de santé (CTS). Mais leur fonctionnement était inégal et ils n'ont pas permis de travailler sur la gestion de crise. Les instances de démocratie sanitaire doivent s'occuper de la préparation des crises en amont.

**Mme Brigitte Klinkert, ministre déléguée.** – Si nous sommes sortis de cette crise, c'est grâce à la solidarité très forte entre tous les acteurs : services de l'État, collectivités, soignants, associations, entreprises, etc. Nous étions vraiment en guerre, du moins c'est comme cela que je l'ai vécu ! Nous ne nous posions pas la question de savoir qui devait faire quoi, on agissait, voilà tout ! Il faudra veiller à pérenniser cet état d'esprit.

En ce qui concerne les EPI, il faudrait plutôt interroger les services de l'État : le département en a fourni à nos voisins allemands lorsqu'ils en avaient besoin, et ils nous en ont fourni lorsque nous en avons besoin. La crise était à l'échelle de tout le bassin de vie et une solidarité s'est manifestée à ce niveau.

Même si j'ai été nommée ministre, je suis une élue de terrain. Comme je l'ai dit devant la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, les ARS ne sont pas assez dans l'opérationnel. C'est un constat. Personne n'était préparé à cette crise qui est d'une ampleur inédite depuis la dernière guerre mondiale.

En ce qui concerne les Ehpad, nous étions organisés au niveau départemental pour obtenir les données. Leur centralisation est fondée, mais le niveau local doit conserver un accès aux données afin de pouvoir agir.

J'ai très vite réclamé des masques, dès le début de la crise, pour les personnels des Ehpad et pour les personnes qui interviennent à domicile. C'était la pénurie et les premiers masques ont été donnés aux soignants dans les hôpitaux et dans les cliniques. Nous avons dû attendre pour pouvoir en fournir aux Ehpad et aux services d'aide à domicile.

Dans un premier temps, ils ont été prélevés sur les stocks réceptionnés par les deux groupements hospitaliers de territoire (GHT) du département. Puis les Ehpad ont pu en retirer directement auprès des préfetures, de même que les services d'aide à domicile ou de protection de l'enfance ont pu en retirer auprès du conseil départemental. Nous avons d'ailleurs très vite organisé au niveau du conseil départemental un *drive* pour assurer la distribution des équipements.

Il faut aussi souligner et saluer le renfort de professionnels de nos services, de bénévoles, de citoyens dans les Ehpad et dans d'autres établissements de santé. Des agents techniques de nos collègues sont ainsi allés donner un coup de main dans les Ehpad.

Mme Jasmin nous interroge sur la démocratie sanitaire. Selon moi, il convient de travailler ensemble en amont et de se serrer les coudes. Ce que nous avons vécu ensemble a été très fort : il faut que nous en tirions les leçons, mais aussi que nous puissions être, sinon un modèle, du moins les acteurs d'une expérimentation réussie.

Quant à la contamination par les contacts dans les Ehpad, rappelons que ces établissements ont été fermés aux personnes extérieures au tout début de mars : des mesures ont été prises. Le problème vient du rassemblement qui s'est tenu à Mulhouse à la mi-février : on ne savait pas que des personnes y avaient été contaminées et le virus a pu se diffuser dans les Ehpad, comme sur l'ensemble du territoire, avant la détection du premier cas.

**M. Christophe Lannelongue.** – Concernant les réquisitions de masques, nous vous transmettrons la note que j'avais signée avec les préfets de région et de département. Je vous en cite la conclusion : « Dans les deux opérations du 1<sup>er</sup> et du 5 avril, l'État a perçu une livraison qu'il avait dûment commandée pour des professionnels de santé exerçant dans le territoire le plus touché par la pandémie. Ces opérations se sont adaptées au manque total de transparence et de fiabilité de l'importateur afin de sécuriser la livraison. »

**Mme Annie Guillemot.** – Y a-t-il eu un arrêté préfectoral de réquisition ?

**Mme Josiane Chevalier.** – Oui, par le préfet du Haut-Rhin, compétent pour l'aéroport de Bâle-Mulhouse.

**M. Christophe Lannelongue.** – Il y a eu réquisition, dans la mesure où l'importateur est apparu incapable d'assurer l'intégralité des commandes : il avait promis 12 millions de masques, mais n'en a livré que 4 millions.

**Mme Josiane Chevalier.** – La présidente du conseil départemental des Bouches-du-Rhône a proféré des insultes dans la presse à ce propos, ce qui est peu digne d'un élu. Nous avons fait notre travail dans les règles et nous en avons rendu compte. On connaît la situation subie alors par le Grand Est et d'autres régions. L'État a simplement exercé sa compétence et fait son devoir : l'ARS a passé commande, le préfet de département a signé l'arrêté de réquisition et la préfète de zone a fourni les moyens pour y procéder. C'est transparent !

**M. Alain Milon, président.** – Merci d’avoir fourni des réponses à toutes nos questions.

*La réunion est close à 12 h 50.*

*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 15 juillet 2020**

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

### **Table ronde avec des professionnels de santé libéraux d’Île-de-France**

**M. Alain Milon, président.** – Nous poursuivons nos travaux sur la gestion de la crise sanitaire avec l’audition de professionnels de santé libéraux en Île-de-France. Nous avons souhaité entendre ces témoignages de terrain avant de procéder à l’audition de l’ARS Île-de-France et nous recevons le docteur Pascal Biltz, médecin généraliste à Paris 19<sup>e</sup>, M. Thomas Le Ba, infirmier, président de la communauté professionnelle territoriale de santé (CPTS) de Paris’10<sup>e</sup>, le docteur Sabrina Kadri, médecin généraliste à Paris 10<sup>e</sup>, Mme Velyane Padoly, infirmière libérale en Seine-Saint-Denis, le docteur Yohann Saynac, médecin généraliste, président de la CPTS de Pantin, le docteur Cédric Sétrouk, pharmacien d’officine en Seine-Saint-Denis, et le docteur Vanessa Viomesnil, médecin généraliste au sein de la CPTS de Paris 18<sup>e</sup>.

En dépit d’une gradation dans la prise en charge des patients présentée par Santé publique France qui part de la médecine de ville pour aller jusqu’à l’hôpital pour les cas les plus graves, la prise en charge en ville a semblé très largement absente du dispositif, au moins dans les premiers temps de la crise : craintes des patients et des professionnels, difficultés d’équipements... La part de ces différents facteurs reste à établir précisément. Sur les territoires où les professionnels ont l’habitude de travailler ensemble, il semble que la médecine de ville ait été plus présente et mieux à même de remplir son rôle de premier recours. Quels enseignements devons-nous en tirer ?

Mesdames, messieurs, avant de permettre à nos rapporteurs et aux autres membres de la commission de vous poser des questions, je propose à celles et ceux qui le veulent de dire en quelques mots la manière dont ils ont vécu cette crise et les éléments marquants qu’ils en retirent.

Avant cela, je rappelle qu’un faux témoignage devant notre commission d’enquête est puni de cinq ans d’emprisonnement et de 75 000 euros d’amende. Vous êtes appelés à prêter serment. J’invite chacune et chacun d’entre vous à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, à lever la main droite et dire : « *Je le jure.* »

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, MM. Pascal Biltz, Thomas Le Ba, Yohann Saynac et Cédric Sétrouk et Mmes Sabrina Kadri, Velyane Padoly et Vanessa Viomesnil prêtent serment.*

**M. Thomas Le Ba, infirmier, président de la communauté professionnelle territoriale de santé de Paris 10<sup>e</sup>.** – La politique qui a été menée a finalement conduit à « débrancher » les professionnels de santé de premier recours, ce qui a entraîné une sorte d'arrêt des soins, en tout cas des ruptures dans la prise en charge des patients, notamment pour les malades chroniques. La France compte environ 12,4 millions de personnes qui souffrent d'une maladie chronique, ce qui montre bien le nombre de personnes fragiles qui ont pu souffrir d'un décalage dans la prise en charge.

**M. Yohann Saynac, médecin généraliste, président de la communauté professionnelle territoriale de santé de Pantin.** – Je souhaite tout d'abord vous remercier d'écouter notre analyse de terrain. Je voudrais insister sur le fait que le secteur des soins primaires a été absent de cette crise, ce qui nous a collectivement privés d'un atout. Nous devons en tirer les conséquences pour l'avenir. J'ai d'ailleurs des craintes pour la suite : nous constatons déjà une réémergence du virus – légère, à ce stade – et j'ai le sentiment que nous ne sommes pas prêts à affronter correctement une nouvelle vague de contamination.

Autre élément que je souhaite mentionner à ce stade, nous avons connu des problèmes d'approvisionnement en matériel. C'est une question qui nous a beaucoup occupés – je pense que nous en reparlerons.

**Mme Vanessa Viomesnil, médecin généraliste au sein de la communauté professionnelle territoriale de santé de Paris 18<sup>e</sup>.** – Tout d'abord, je vous remercie de nous recevoir et d'écouter la parole de professionnels de terrain qui ont été au plus proche des patients durant cette crise. Je rejoins les observations qui viennent d'être faites, notamment en ce qui concerne la prise en charge et la continuité des soins des patients chroniques. Nous regrettons aussi d'avoir dû être les absents de cette crise.

**M. Cédric Sétrouk, pharmacien d'officine en Seine-Saint-Denis.** – Pour moi, les éléments marquants sont la rupture que nous avons connue dans la chaîne de soins et les défauts d'approvisionnement en matériel, y compris en produits basiques. Je prends un exemple : il est encore difficile de se fournir en thermomètres classiques, ce qui est tout de même inadmissible.

**M. Pascal Biltz, médecin généraliste à Paris 19<sup>e</sup>.** – Je rejoins ce qui vient d'être dit, nous avons été extrêmement seuls et nous nous sommes battus seuls. La communication qui a été faite auprès des patients – dans un premier temps, « Évitez les cabinets médicaux ! », ensuite, « Allez vous faire soigner ! » – n'a pas aidé à la compréhension de la situation...

Au début du confinement, nous n'avions pas le matériel de protection nécessaire ; dans ma maison de santé, nous avons d'abord décidé de ne pas ouvrir, si nous ne disposions pas de masques FFP2, puis des patients nous en ont fourni et nous nous sommes adaptés, en réorganisant nos horaires.

J'ai les plus grandes inquiétudes pour la rentrée, parce qu'une deuxième vague arrive à bas bruit et que nous n'avons pas tiré assez d'enseignements de la première.

**M. Bernard Jomier, rapporteur.** – Notre commission d'enquête vise à analyser les dysfonctionnements constatés durant cette crise. C'est pourquoi votre audition est importante pour nous. Beaucoup de choses ont correctement fonctionné et certains dysfonctionnements étaient consécutifs à la nouveauté et à la brutalité de l'épidémie, mais nous devons identifier ceux que nous aurions pu éviter.

Vous avez évoqué l'absence de la chaîne de soins primaires dans la gestion de l'épidémie, mais il me semble que vous parliez surtout des patients non-covid. Quel aurait pu être le rôle des professionnels de santé de premier recours dans la prise en charge des patients covid ? Comment auriez-vous pu être utiles dans la gestion de cette crise ?

Je souhaiterais aussi savoir si vous étiez déjà en alerte avant le confinement et à quel moment vous avez reçu des informations des autorités sanitaires. Quels ont été vos liens avec l'Agence régionale de santé (ARS) et avec l'assurance maladie durant cette période ? Avez-vous reçu un appui ou des instructions de leur part pour la prise en charge de vos patients ?

Le 26 février 2020, le ministre des solidarités et de la santé annonçait au Sénat que des kits de protection seraient fournis dans les jours qui suivaient aux professionnels de santé libéraux. Quand avez-vous reçu ces kits ? En avez-vous reçu en quantité suffisante ?

**M. Pascal Biltz.** – Tout est arrivé trop tard, y compris les équipements de protection individuelle ! Nous avons reçu les premiers éléments vers la fin du mois de mars et au départ nous avons fonctionné avec du matériel qui nous a été fourni par certains patients. À un moment, il a aussi fallu que nous allions chercher le matériel au siège de l'ARS à Aubervilliers. Les pharmacies d'officine n'étaient pas approvisionnées, ce qui compliquait évidemment la situation. Nous n'avions aucune recommandation, que ce soit sur les aspects sanitaires ou d'organisation, nous n'avions pas d'équipements de protection individuelle, nous n'avions rien et nous étions complètement seuls ! Nous nous sommes débrouillés et avons échangé entre nous via des webinaires, notamment grâce au professeur Pialoux qui est le responsable du service de maladies infectieuses et tropicales de l'hôpital Tenon.

Finalement, nous ne nous sommes pas si mal débrouillés que cela ! Nous avons dépisté des malades et nous les avons isolés à domicile, en les suivant toutes les vingt-quatre ou quarante-huit heures par téléphone ou en vidéo. Nous aurions pu faire beaucoup mieux quantitativement et qualitativement, mais pour cela il aurait fallu avoir des tests... L'insuffisance des tests PCR a été très longtemps criante.

Les professionnels de santé avaient un accès direct au 15, mais le temps d'attente était de trente ou quarante-cinq minutes au départ, même si la situation s'est ensuite améliorée. Nos interlocuteurs n'en savaient pas forcément plus que nous, si bien que nous nous sommes fiés à notre expérience clinique de terrain. Nous avons aussi créé des groupes de discussion WhatsApp qui nous ont notamment permis d'échanger nos expériences et d'identifier des signes cliniques qui n'avaient pas encore été rendus publics comme la perte du goût et de l'odorat ou des vascularites.

En tout cas, aucune parole scientifique ne nous a été apportée durant cette période, à l'exception des controverses que vous connaissez. Je dois dire que ces controverses ont été un véritable poison. Certaines thérapies étaient quasiment présentées comme miraculeuses, mais nous ne savions pas sur quel pied danser devant nos patients.

**M. Yohann Saynac.** – Je pense que nous avons compris durant le mois de février que la France serait exposée à cette épidémie, mais nous n'en mesurons pas la gravité. Nous n'avions pas identifié à quel point elle allait déstabiliser notre système de santé.

La place des soins primaires dans le dispositif n'a tout simplement pas été pensée. Tout s'est organisé sans nous ! Or la covid est une maladie de médecine générale : elle est

bénigne dans l'immense majorité des cas – les gens ont un syndrome grippal – et les formes graves restent assez marginales. Il fallait donc orienter au maximum les patients vers leur médecin traitant qui est équipé pour cela et qui travaille avec des infirmières, si le patient nécessite une surveillance à domicile. Demander aux malades d'appeler le 15 a tout simplement saturé le numéro d'urgence, y compris pour les appels des médecins et les pathologies autres qu'infectieuses.

La place de la médecine générale, des soins infirmiers et des pharmacies d'officine est en amont et en aval de l'hôpital. Dans cette crise, aucune de ces deux places n'a été respectée. C'est le cas pour les sorties de l'hôpital : souvent, le relais avec les médecins traitants ne s'est pas déroulé correctement.

En ce qui concerne les liens avec les institutions sanitaires, je dois dire qu'en Seine-Saint-Denis nous avons remarquablement bien travaillé avec l'assurance maladie, où l'interlocuteur que nous connaissons habituellement en matière d'organisation territoriale des soins a été très utile comme relais et source d'informations.

En ce qui concerne le matériel, j'ai passé des commandes de masques FFP2 en février, mais elles ont été réquisitionnées... Je pensais que les pharmacies pourraient nous fournir, mais cela n'a pas été le cas. Nous avons reçu les premiers masques FFPT2 fin mars. Nous avons reçu des masques chirurgicaux début mars, mais en nombre très insuffisant pour travailler dans des conditions correctes, c'est-à-dire se protéger soi-même et fournir ses patients. En deux jours, nous les avons tous utilisés et la dotation suivante est arrivée deux semaines plus tard...

**Mme Sabrina Kadri, médecin généraliste à Paris 10<sup>e</sup>.** – Nous avons naturellement une réserve d'équipements, mais elle a vite disparu, ce qui est logique en période de pandémie. Le véritable problème, c'est donc le réapprovisionnement. Il y a d'ailleurs certaines commandes, comme des lunettes ou des surblouses, que nous n'avons toujours pas reçues en raison de ruptures de stock.

En ce qui concerne les informations que nous recevions, nous avons souvent le sentiment d'un décalage de deux ou trois semaines : grâce aux différents liens que nous avons sur le territoire, notamment avec les hôpitaux, nous avons deux ou trois semaines d'avance par rapport à la population.

Sur le rôle de la médecine de ville, il est vrai qu'elle ne peut pas tout régler, mais nous nous sommes rendus disponibles. Les infirmiers se sont consacrés à cette crise, en arrêtant par exemple les visites à domicile des patients qu'ils suivaient habituellement et en privilégiant la télésurveillance. Au départ, ils ont été peu sollicités, puis des protocoles ont été mis en place.

Je rejoins ce qui vient d'être dit sur les sorties d'hospitalisation. Nous n'étions pas au courant, ce qui est dommage, car plusieurs infirmiers s'étaient rendus disponibles pour des visites à domicile et alors même que le système Prado de l'assurance maladie ne réussissait pas à trouver des professionnels de santé pour ces patients. C'était plutôt frustrant !

**Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure.** – Avez-vous des exemples précis de ruptures de soins pour des pathologies chroniques ?

**M. Thomas Le Ba.** – Nous avons assisté à une véritable désertion des cabinets et ce fut la même chose pour les urgences hospitalières – il n’y avait plus ni infarctus, ni accident vasculaire cérébral, ni diabète, ni pancréatite, ni occlusion intestinale... Et cette désertion dure encore, même si elle est moins criante. Beaucoup de paramédicaux n’ont pas retrouvé une activité complète. Les patients ont fait le tri entre ce qui leur semblait prioritaire et le reste – par exemple, l’éducation thérapeutique n’existe quasiment plus.

Or le lien de confiance est très difficile à restaurer. Notre équipe d’infirmiers suivait des patients depuis des années – c’est dire le lien de confiance extrêmement fort que nous avons réussi à construire –, mais certains ne souhaitent plus que nous venions par peur que nous introduisions le virus chez eux. Cela va poser des problèmes dans la durée.

**Mme Vanessa Viomesnil.** – Le premier message des autorités demandant aux patients de ne pas se rendre chez leur médecin traitant a eu un effet délétère. Les patients n’appelaient même plus le 15 ! Souvent, ils croyaient que les cabinets étaient fermés et, de fait, ils se sont terrés chez eux, si vous me permettez cette expression. Heureusement qu’ils pouvaient renouveler leurs traitements liés à une maladie chronique directement en pharmacie ; cela leur permettait de continuer leur traitement, même s’ils ne venaient pas nous voir. Nous n’avons pas vu certains de ces patients depuis plus de quatre mois.

Il est vrai que nous avons été écartés de la gestion initiale de l’épidémie, alors même que nous étions présents et que nous nous sommes adaptés et organisés pour faire face. Je le redis, nous étions présents, mais pas visibles.

**M. Pascal Biltz.** – Je peux vous citer un exemple concret des conséquences sur les malades chroniques ou aigus de la manière dont cette crise a été gérée. Un patient est arrivé dans notre maison de santé durant le confinement avec tous les symptômes d’un infarctus ; lorsque nous avons appelé le 15, il s’est tout simplement enfui ! Il ne voulait absolument pas aller à l’hôpital de peur d’attraper le covid. Les choses se sont arrangées ensuite, parce que nous avons ses coordonnées.

Pour les patients qui sont en suivi psychiatrique, cette période a été une véritable catastrophe : l’épidémie en elle-même a déjà sur eux un effet anxiogène, ils se sont terrés chez eux, pour reprendre cette expression, et ont souvent arrêté leur traitement. Nous les récupérons dans un état épouvantable et éprouvons les plus grandes difficultés à retrouver le lien de confiance que nous avions avec eux – ils ne croient plus personne. Ce lien a été démolé, et pas par nous !

**M. Yohann Saynac.** – Il faut être honnête : début mars, nous nous demandions, si nous devons continuer d’accueillir des patients dans nos cabinets. Nous avons d’ailleurs posé la question à des infectiologues et la réponse n’était pas du tout claire. Nous ne savions pas ce qui était le plus risqué : les accueillir ou reporter des soins. Le problème finalement, c’est l’évolution du discours, parce que les patients ne peuvent pas s’adapter à un changement brutal de communication. Il faut bien comprendre que beaucoup de gens ont eu très peur et qu’ils mettent du temps à revenir ; nous devons donc rester attentifs à la question du renoncement aux soins.

Pour citer un exemple de conséquence inquiétante, j’ai en tête le cas d’un patient qui a des problèmes d’addictologie à l’alcool et qui s’est remis à boire durant le confinement.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – À propos des manifestations cliniques du covid – vous avez dit que vous aviez par exemple constaté assez tôt des pertes de goût et d’odorat –, vous a-t-on demandé à un moment de remonter les informations que vous constataz sur le terrain ? Avez-vous reçu des consignes claires à ce sujet ?

Que faisiez-vous quand l’état de santé d’un patient âgé à domicile s’aggravait ? Avez-vous des patients qui n’ont pas pu être hospitalisés ?

Est-ce que le manque d’équipements de protection que vous avez décrit a été un frein pour le suivi des malades non-covid, en particulier les malades chroniques ?

Est-ce que le fait d’exercer en communauté professionnelle territoriale de santé (CPTS) a été un atout dans cette crise ?

Quel rôle ont joué les ordres professionnels durant cette période ?

Ma question suivante concerne les pharmaciens d’officine. Dans mon département, on disait que les pharmacies disposaient d’équipements de protection, mais que l’ARS les réservait de manière exclusive aux praticiens hospitaliers. Était-ce la même chose en Île-de-France ?

Enfin, vous nous dites que nous ne sommes pas prêts pour une deuxième vague. En quoi ? Pouvez-vous être plus précis sur ce point ?

**M. Cédric Sétrouk.** – J’ai pu distribuer des masques sans compter à partir de mi-mai, soit après le déconfinement, mais encore aujourd’hui je compte les masques FFP2 sur les doigts de la main, je n’en ai clairement pas en nombre suffisant pour fournir les médecins généralistes et les dentistes de mon secteur. Au début, nous ne disposions de masques qu’au compte-goutte, soit une ou deux boîtes par semaine, ce qui était très pénible à vivre, puisque nous devions opérer des choix évidemment compliqués.

**M. Pascal Biltz.** – Nous n’avons jamais reçu de demandes pour faire remonter les informations que nous constatons sur le terrain, notamment en termes de signes cliniques. On ne nous a rien demandé.

En ce qui concerne le matériel médical, je voudrais ajouter que notre fournisseur habituel a multiplié le prix des masques FFP2 par dix au début du confinement... En tout cas, nous n’avions pas de masques FFP2 au départ et il a fallu attendre que trois médecins et une secrétaire de notre maison de santé soient atteints par le covid pour en recevoir. Nous n’avions que des masques chirurgicaux et nous avons adapté notre organisation, par exemple en recevant les patients avec de la fièvre uniquement l’après-midi.

**M. Thomas Le Ba.** – Les CPTS sont à des niveaux très hétérogènes de développement. Pour autant, une étude de l’École des hautes études de santé publique a montré que l’exercice pluriprofessionnel, qu’il se pratique en maison ou centre de santé ou en CPTS, a permis aux professionnels de premier recours de mieux résister à la crise. La pluridisciplinarité a été un atout. Dans les CPTS, nous avons pu discuter et réfléchir ensemble, ce qui nous a permis d’anticiper et de nous adapter, et les structures mises en place depuis un certain temps ont pu aider les plus récentes. Ces différentes formes d’entraide ont été très importantes.

Les CPTS sont des communautés inclusives qui disposent de plusieurs cordes à leurs arcs et coopèrent avec l'ensemble des acteurs de santé ; un médecin seul dans son cabinet ne peut plus répondre, même avec la meilleure volonté du monde, aux problèmes de santé publique qui sont naturellement complexes. Aujourd'hui, les questions de santé ne sont pas seulement médicales, elles doivent s'ouvrir à une diversité de réponses.

Une crise comme celle que nous connaissons met en exergue ce qui fonctionne bien et exacerbe ce qui fonctionne mal et monter une CPTS n'est pas un exercice facile, parce que nous y passons beaucoup d'heures et que nous ne sommes pas beaucoup aidés, au moins dans les premiers temps. Pour autant, cela vaut le coup, car nous devons absolument faire évoluer notre système de santé qui souffre notamment d'hospitalo-centrisme – il n'est d'ailleurs pas étonnant au regard de l'organisation de notre système que les professionnels du premier recours n'aient pas été davantage mobilisés durant cette crise.

En tout cas, nous avons passé beaucoup de temps à nous informer, à réfléchir ensemble, à mettre en place de nouvelles procédures, comme la téléconsultation, etc. Nous avons fourni un gros travail et il est dommage de ne pas nous avoir sollicités davantage pour gérer cette crise.

Les CPTS permettent d'apporter des réponses concrètes à l'échelle d'un territoire, elles doivent se développer et devenir plus matures.

**M. Thomas Le Ba.** – L'approche territoriale des CPTS a un autre intérêt : elles peuvent nouer des contacts avec les autres acteurs locaux, par exemple les entreprises, les équipes territoriales de santé, les ateliers santé ville ou les centres d'action sociale, pour mieux évaluer les risques ou recevoir des dotations spécifiques en matériel durant des crises graves. La CPTS peut aussi être un lieu de stockage de matériel identifié par tous.

Je voulais ajouter que les maires ont joué un rôle très important dans cette crise. Ils ont été très réactifs. À Paris, nous avons par exemple reçu une dotation de 5 000 masques en tout début de crise.

Un dernier mot, nous devons aussi construire ces dispositifs avec les associations d'usagers qui sont des relais fantastiques en période de crise, notamment en ce qui concerne l'éducation thérapeutique.

**M. Yohann Saynac.** – Nous avons entamé le processus de construction de la CPTS de Pantin il y a environ un an et demi ; nous avons donc mis en place des outils de communication et commencé à travailler ensemble avant le début de la crise. Les CPTS permettent d'avoir une connaissance plus fine du territoire. Or ce qui m'inquiète pour la suite de l'épidémie, c'est que les acteurs du système de santé – ARS, assurance maladie... – ont encore une connaissance trop grossière, insuffisante, du territoire. L'un des enjeux est donc de construire des partenariats avec les acteurs de terrain.

En ce qui concerne les tests, je pense qu'on surestime énormément la capacité d'en réaliser. Dans ma ville, le dispositif est déjà sous tension, les délais se sont rallongés et il a par exemple fallu plusieurs jours pour tester les enfants d'une crèche.

Pour répondre à ces défis, il faut construire des partenariats, mieux connaître le territoire et organiser les remontées d'informations du terrain. De ce point de vue, les CPTS sont des interlocuteurs sérieux qui peuvent faciliter le dialogue entre les différents acteurs.

À Pantin par exemple, nous avons anticipé des scénarios plus sombres et nous avons discuté avec la municipalité de la mise à disposition d'un local pour héberger les personnes en grande difficulté. Je fais une parenthèse, le fait que les élections aient eu lieu au moment de la crise ne nous a pas aidés.

**Mme Vanessa Viomesnil.** – En ce qui concerne les remontées d'informations, il est vrai que les autorités sanitaires ne nous en ont pas demandé, mais elles ont quand même eu lieu par d'autres canaux comme la Haute Autorité de santé ou le collège de la médecine générale.

Les CPTS sont un très bon outil, les gens apprennent à se connaître, à travailler ensemble et à mutualiser les équipements, mais il faut absolument les simplifier d'un point de vue administratif. Ils sont chronophages ! Je vous donne un exemple : nous avons organisé des dépistages dans la rue sous des barnums, les représentants de l'ARS étaient là ; pourtant, nous devons fournir un nombre incalculable de papiers pour justifier de cette opération.

En ce qui concerne le matériel, il y a eu une formidable chaîne de solidarité : des patients, des commerçants, etc. nous ont apporté des masques ou des tabliers. La mairie nous a fourni 5 000 masques que nous avons pu distribuer sans distinguo à tous les professionnels, même ceux qui étaient isolés et extérieurs à la CPTS. La CPTS a donc permis de fédérer et d'aider tous les confrères ; c'est certainement cette entraide qui a permis de tenir aussi longtemps.

**Mme Sabrina Kadri.** – Au début de la crise, la CPTS du 10<sup>e</sup> naissait tout juste et ne recevait aucun financement, si bien que le poste de coordinateur, essentiel dans une telle structure, n'était pas encore pourvu. Le coordinateur d'une maison de santé installée sur notre territoire s'est tout de suite rendu disponible pour nous aider – il fallait réorganiser le cabinet, mettre en place la téléconsultation, animer de nombreuses réunions, s'informer, diffuser l'information, etc.

**M. Roger Karoutchi.** – Je vous remercie pour vos témoignages. En ce qui concerne les Hauts-de-Seine, toutes les communes du département, quelle que soit leur couleur politique, ont acheté des masques et ont constitué des stocks pour l'avenir. Je dois dire que l'absence de l'État en la matière est terrible. Vous nous dites que vous n'avez pas été vraiment associés au dispositif. Est-ce que l'organisation sera différente en cas de deuxième vague ou connaissons-nous la même situation ? Dans le second cas, nous serions très loin de ce que disent le Président de la République et le ministre des solidarités et de la santé... Enfin, quel traitement donnez-vous à vos patients atteints de covid-19 ?

**M. Pascal Biltz.** – Il n'y a pas de traitement. Nous donnons du paracétamol et nous surveillons l'évolution de l'état clinique du patient. Pour cela, nous le rappelons toutes les vingt-quatre ou quarante-huit heures. Aucune information n'existe sur un traitement qui fonctionne à un stade ou à un autre de la maladie. Des patients nous ont évidemment demandé de l'hydroxychloroquine, mais d'une part nous n'avons pas le droit d'en prescrire, d'autre part, à la suite d'échanges avec des équipes hospitalières qui en ont prescrit, je suis assez peu persuadé de l'efficacité de ce traitement. Il semble que son efficacité soit très minime, voire nulle.

**M. Yohann Saynac.** – S'agissant de votre première question, l'organisation n'a pas évolué, les équipes sont très fatiguées et il ne faudrait pas que nous nous retrouvions avec les mêmes problèmes dans quelques mois. Je ne veux pas désigner l'ARS comme le seul

coupable – ce serait trop simpliste. Elle n'avait certainement pas toutes les ressources nécessaires, notamment humaines, pour gérer une telle crise et tout coordonner. En tout cas, il faut désigner correctement les échelons compétents, ce qui n'a pas toujours été le cas. Je prends l'exemple des tests : il faut absolument un lien étroit avec le territoire pour être efficace en la matière et savoir précisément qui peut faire quoi.

La polémique autour de l'hydroxychloroquine a été délétère. Elle a été très médiatique, mais m'a finalement posé assez peu de problèmes dans ma pratique quotidienne. Les gens ont bien compris qu'il s'agissait d'une querelle entre mandarins ! La crise était-elle catastrophique au point d'abandonner les canons de la recherche médicale ? En tant que médecin généraliste, je pense que la gravité de la maladie ne résidait pas tant dans l'infection elle-même que dans ses conséquences sur la saturation du système de santé.

**M. Roger Karoutchi.** – Je ne suis pas particulièrement partisan de ce traitement – je ne suis évidemment pas un spécialiste de ce sujet et je préférerais que les scientifiques ne viennent pas sur les plateaux de télévision pour inquiéter encore plus les gens... –, mais dire à un patient qu'on ne lui donne que du paracétamol peut tout de même être un choc pour lui d'un point de vue psychologique, alors que cette maladie peut être mortelle.

**M. Yohann Saynac.** – Beaucoup de pathologies, par exemple certaines formes de diabète, sont déjà traitées par autre chose qu'un médicament – l'hygiène de vie, le sport... Pour le covid, le traitement consiste principalement à assurer une surveillance quotidienne de l'état clinique ; nous n'avions pas autre chose.

**Mme Vanessa Viomesnil.** – En plus de prescrire du paracétamol en cas de symptôme fébrile, nous expliquons les choses, nous parlons d'éducation thérapeutique, nous prévoyons une surveillance renforcée, etc. Je vous rappelle que pour une grippe il n'y a pas de suivi quotidien du patient.

**M. Pascal Biltz.** – Pour les pathologies virales, les antibiotiques n'ont pas d'intérêt. Elles se traitent souvent avec paracétamol, une éducation thérapeutique et une surveillance adaptée, éventuellement grâce à la visite à domicile d'une infirmière. Le « choc » éventuel lié à l'absence de traitement est atténué par le fait que nos patients nous font confiance. Les patients ne se sentaient pas seuls.

**M. Alain Milon, président.** – Dans le rapport que j'ai publié en 2010 au nom de la commission d'enquête sur le H1N1, je concluais qu'il fallait mettre en réserve des masques et des tenues et inclure les libéraux dans le système. Ces recommandations sont toujours d'actualité !

**M. Jean-François Rapin.** – À partir de quel moment avez-vous ressenti le besoin de disposer d'un matériel de protection ? À partir du début du confinement ou avant, en lien avec les informations que nous recevions d'Italie ou d'ailleurs ?

Considérez-vous que les informations fournies par les ARS et les unions régionales des professionnels de santé (URPS) étaient suffisantes pour travailler correctement ? Est-ce que le dispositif de formation médicale continue a été à la hauteur de la situation ? Globalement, estimez-vous avoir disposé d'informations médicales suffisantes sur le covid-19 ?

Au début de l'épidémie, les autorités sanitaires ont fixé un protocole : en cas de suspicion de covid-19, il fallait appeler le 15. L'avez-vous fait ? Le niveau d'information fourni par le 15 était-il différent de celui dont vous disposiez déjà ?

Hier, le Président de la République disait que nous pratiquions 350 000 tests par semaine et que la demande n'était pas supérieure à cela. Vos patients vous demandent-ils d'être testés ?

J'ajoute une remarque : de nombreux praticiens ont mis en place des procédures de téléconsultation, ce qui me semble plutôt positif.

**M. Pascal Biltz.** – Nous prescrivons un test PCR en cas de fièvre non expliquée, mais je dois dire que c'est actuellement très compliqué, parce que les laboratoires sont embolisés par des demandes de tests liés à des voyages. Il n'existe aujourd'hui aucune gradation dans l'urgence de la demande de test et nous avons le plus grand mal à trouver des places pour nos patients symptomatiques.

**Mme Sabrina Kadri.** – Lundi dernier, j'avais besoin de faire pratiquer un test pour un enfant de dix ans atteint d'une fièvre non expliquée ; la première date possible était le jeudi suivant, ce qui est beaucoup trop long dans de telles circonstances. Il n'y a effectivement pas de gradation de l'urgence pour l'accès au test. En outre, les files d'attente très importantes dissuadent et découragent les patients, même ceux qui sont symptomatiques. Nous semblons déjà être à flux tendus, alors que l'épidémie montre des signes de redémarrage. Il est frustrant de dépenser autant d'énergie pour arriver à cette situation et il est certain que nous allons au-devant de graves problèmes.

En ce qui concerne la formation médicale continue, nous avons reçu des propositions, mais nous avons surtout fonctionné grâce aux webinaires que nous connaissions, notamment ceux qui étaient organisés avec les hôpitaux de notre territoire. Je souligne d'ailleurs l'importance du rôle des médecins qui partagent leur temps entre l'hôpital et la ville ; ce type de postes doit être pérennisé. En tout cas, il faut savoir que tout cela prend énormément de temps et s'ajoute à l'hypervigilance permanente que nous subissons, y compris lorsque nous rentrons à la maison – nous devons faire attention à tout, tout le temps.

S'agissant du matériel, nous avons ressenti le besoin de nous équiper avant le confinement, à peu près à la mi-février. Un médecin de notre CPTS parle chinois, si bien que nous avons une patientèle d'origine chinoise très importante qui nous a très tôt fait part de certaines inquiétudes.

**M. Cédric Sétrouk.** – Je rejoins les propos de ma consœur. Pantin et Aubervilliers comptent une population chinoise importante. Mes clients chinois rapportaient là-bas des masques français, car il n'y avait plus de masques en Chine, et personne ne s'en est inquiété. On a laissé passer cette histoire comme si de rien n'était ! On s'est dit que ce virus allait s'arrêter aux frontières, comme pour Tchernobyl et d'autres histoires du même type. C'était une grosse erreur.

**M. Yohann Saynac.** – Sur la question du matériel, je rejoins mes collègues. Les choses sont venues progressivement. Au début, en février, je n'étais pas terrorisé par la situation. J'avais passé une commande qui a été annulée – j'imagine qu'elle a été réquisitionnée –, et je me suis dit que l'État allait pallier la carence de nos fournisseurs et que nous avions de toute façon un stock. D'après les URPS et les ARS, la France disposait de

millions et de millions de masques : nous n'avions donc pas à craindre de rupture. J'ai eu ces informations jusqu'à très tardivement. Au début du mois de mars, quand on a réellement commencé à alerter, en demandant la livraison de matériel, la communication était encore très floue. On nous répondait : « Oui, ça va arriver, vous allez être livré, etc. ».

Ce n'est pas l'information des professionnels qui a manqué, puisque nous ne connaissions pas encore cette maladie il y a six mois. Ce qui a été précieux, c'est d'organiser des espaces de dialogue, peu importe la forme qu'ils prenaient : avec les conseils de l'ordre, les URPS, les ARS, les caisses primaires d'assurance maladie ou entre professionnels. Il était précieux d'échanger nos expériences sur ce qui a marché et ce qui n'a pas marché, comment on faisait ailleurs...

Il est important de favoriser la communication horizontale et de ne pas imaginer que, d'un côté, des têtes pensantes organisent tout et, de l'autre, des « effecteurs » n'ont pas d'avis sur la question. Les différents niveaux doivent communiquer entre eux.

S'agissant des contacts que nous avons avec le 15, les opérateurs n'avaient pas plus d'informations que nous. Nous les alertions en cas de situations inquiétantes, quand nous souhaitions faire hospitaliser des patients. J'ai connu une semaine très difficile, pendant laquelle il n'y avait quasiment plus de places d'hospitalisation. Il a fallu garder à domicile des patients très « limites », alors que l'on souhaitait les hospitaliser. Pendant cette période, qui a été assez courte, nous nous sommes posé de nombreuses questions, par exemple celle des soins palliatifs. Face à des situations où des patients âgés « non réanimatoires » devaient décéder à domicile, comment les accompagner concrètement ? Ce sont des situations qu'il va falloir organiser pour la suite.

**M. Bernard Jomier, rapporteur.** – Quand vous êtes-vous posé cette question ?

**M. Yohann Saynac.** – Autour du 20 mars. Nous avons un groupe de travail sur les sorties d'hospitalisation.

**Mme Vanessa Viomesnil.** – S'agissant des dispositifs de formation médicale continue, en plus de ce que nous avons mis en place, les syndicats médicaux ou d'autres professions ont été très alertes et ont fait beaucoup de formations.

Faites-vous allusion aux tests PCR, monsieur le sénateur ?

**M. Jean-François Rapin.** – Oui.

**Mme Vanessa Viomesnil.** – Je rejoins les propos de mes collègues : les laboratoires sont saturés. Un problème n'a pas été évoqué, celui des contrats passés par les employeurs pour tester leurs salariés : ils contribuent à « noyer » les capacités de dépistage des laboratoires. C'est la situation que nous rencontrons dans le XVIII<sup>e</sup> arrondissement.

**M. Damien Regnard.** – Je veux vous faire part d'une anecdote personnelle. Mon fils de 25 ans devait fournir un test PCR pour se faire opérer aujourd'hui du ménisque dans un hôpital parisien. Nous sommes passés par la mairie, par les laboratoires, par les médecins ; il a fallu se battre pendant dix jours pour réussir à faire ce test...

Je vous remercie et vous témoigne mon respect pour votre engagement et votre travail. Le fameux Ségur de la santé avait à l'origine pour but de remettre à plat l'ensemble de notre système de santé. Vous êtes partie intégrante de ce dispositif de santé en tant que

professionnels libéraux. Considérez-vous que le Ségur a permis cette remise à plat et qu'il a permis d'intégrer l'ensemble des opérateurs de santé – privés et publics –, ce qui est nécessaire pour faire face à une seconde vague ou à une autre pandémie ?

Le professeur Perronne a publié il y a quelques semaines un livre intitulé *Y a-t-il une erreur qu'ils n'ont pas commise ?* Que répondez-vous à cette question ?

À quel moment dans la chaîne de commandement ou, pour employer une expression anglaise, dans la *supply chain*, y a-t-il eu une rupture, une défaillance, qui vous a empêché de travailler normalement ?

**M. Alain Milon, président.** – Comme la commission d'enquête porte essentiellement sur la crise de la covid, je vous demanderai de répondre brièvement en ce qui concerne le Ségur de la santé.

**M. Thomas Le Ba.** – Sur le Ségur, les collègues hospitaliers jugeront des résultats de ce grand raout, mais il est tout de même dommage que celui-ci soit cantonné à un problème de rémunération à l'hôpital. Certes, cette question est tout à fait cruciale et nous devons recentrer l'hôpital sur ses fonctions les plus honorables, mais il faut circonscrire les périmètres d'action respectifs de l'hôpital et des professionnels de premier recours. Tant que l'on évitera ce débat, on ne modifiera pas au fond notre système de soins.

Quand le système de santé commencera-t-il à faire autre chose que du curatif ? Il faudrait se mettre à faire enfin du préventif !

Les CPTS peuvent servir à développer l'éducation thérapeutique. La médecine générale est une spécialité. Quand les infirmières libérales – je préfère le terme d'infirmières de soins primaires – seront-elles reconnues comme une spécialité à part entière ? Il est dommage que l'on sollicite aussi peu les professionnels que nous avons sur le terrain. Nous sommes certes bien occupés, mais il y a de nombreuses missions que nous n'effectuons pas.

**M. Pascal Biltz.** – En tant que médecin généraliste, je suis assez déçu du Ségur de la santé. Je n'ai jamais cru que l'on pourrait remettre à plat et refondre complètement le système de santé, en tirant des enseignements de ce qui s'est produit, en sept semaines. Mais après tout pourquoi pas ? On peut toujours rêver !

Il est fondamental de revaloriser les salaires des personnels hospitaliers, scandaleusement sous-payés. Je suis très content pour eux, mais je ne vois rien d'autre que cela pour l'instant. J'attendais beaucoup d'autres choses par rapport à ce qui avait été annoncé au départ.

Nous avons été extrêmement réactifs sur le terrain et agiles, nous avons mis en place des dispositifs avec les hôpitaux publics et des systèmes d'enseignement avec des webinaires. Bref, nous avons fait énormément sur le terrain, et nous avons montré que la ville et l'hôpital pouvaient travailler de manière extrêmement rapide et réactive ensemble, en étant des partenaires ayant chacun leur importance dans la prise en charge des patients. J'attendais que le Ségur de la santé institutionnalise ou pérennise un certain nombre de dispositifs qui ont été mis en œuvre pendant le premier pic d'épidémie de la covid. Mais, pour l'instant, je ne vois rien venir.

**M. Martin Lévrier.** – Merci à toutes et à tous de vos témoignages passionnants qui montrent combien vous êtes impliqués sur le terrain.

Je reviens sur les masques, les petits matériels et le stock. Hier, aviez-vous des stocks, soit dans les CPTS, soit dans vos cabinets ? Aujourd'hui, quelle serait la logique la plus intéressante : constituer des stocks ou attendre que l'État distribue, dans sa grande mansuétude, des masques ?

Autre point qui me paraît très important dans cette crise : le très fort développement de la télémedecine. Est-ce un palliatif ou un outil d'avenir ? Dans le deuxième cas, comment l'insérer dans le lien médecine de ville-médecine d'hôpital ?

Vous avez évoqué les nombreuses analyses et constatations que vous aviez faites bien avant les annonces des spécialistes. Vous vous étiez, par exemple, rendu compte que les patients pouvaient perdre l'odorat ou le goût. À qui auriez-vous pu, ou dû, faire remonter ces informations ? Quel rôle a ou pourrait avoir le conseil de l'ordre dans ce genre de crise ?

Vous avez aussi parlé du lien de confiance qui s'était perdu avec les médecins. Qu'est-ce qui aurait permis d'éviter d'en arriver là ? Que faut-il faire aujourd'hui pour le retrouver ?

**M. Yohann Saynac.** – Dans ma CPTS, nous avons suffisamment de stock pour tenir pendant deux mois sans soutien. Mais se pose la question du lieu de stockage du matériel. On connaît les problèmes de foncier en région parisienne. C'est d'ailleurs une difficulté à laquelle je suis actuellement confronté : j'ai pu obtenir des surblouses, mais il faut bien les conserver quelque part.

La télémedecine nous a permis de gérer un certain nombre de situations dans un contexte où nous ne recevions plus de patients au cabinet : elle a donc été un outil précieux pendant cette crise. Néanmoins, il ne faut pas faire l'économie d'une réflexion sur les limites de l'outil. De fait, la télémedecine exclut les patients très âgés, ceux qui ne parlent pas bien français et les plus précaires. Si l'on devait l'utiliser davantage, il faudrait penser notamment à prévoir un accompagnement des personnes âgées en matière numérique.

On ne peut pas comparer une téléconsultation et une consultation physique : lors d'une consultation physique, on traite deux ou trois problèmes. Un patient vient par exemple nous voir pour une lecture de bilan et on diagnostique finalement un syndrome dépressif qui évolue depuis des mois. Ce serait beaucoup plus difficile en téléconsultation, où l'on résout plutôt un seul problème – on ne se lance pas dans une démarche holistique.

**Mme Vanessa Viomesnil.** – La téléconsultation a été un très bon outil pendant la crise. Simplement, il faut des garde-fous. On a assisté au développement de nombreuses plateformes qui ne proposent que de la téléconsultation. De mon point de vue, ce n'est pas une bonne idée. À un moment, nous devons voir les patients. Il faut donc bien encadrer la téléconsultation, qu'elle soit faite pour des patients dont nous sommes le médecin traitant et qu'elle ne dure pas *ad vitam aeternam* : elle pourrait être prise en charge intégralement si les patients ont été vus, par exemple, durant les trois ou six derniers mois.

Des collègues m'ont raconté que certains de leurs patients avaient eu recours des téléconsultations *via* des plateformes, mais que le médecin leur avait conseillé, au final, soit d'appeler SOS Médecins, soit de se rendre chez leur médecin traitant... Il faut vraiment connaître ses patients pour proposer des téléconsultations. Mais ce très bel outil nous a permis de protéger nos patients pendant la crise.

Sur le lien de confiance, il n'a pas été perdu pour tout le monde, mais nous devons avoir, peut-être au travers des médias, un discours travaillé avec les professionnels de santé pour inviter les personnes à revenir vers leur médecin traitant. Lorsqu'on a dit de but en blanc aux patients de retourner vers leur médecin traitant, cela a créé au sein des cabinets un afflux de malades qui n'étaient pas forcément triés comme pendant la crise. Certains de mes patients viennent de recevoir une invitation à faire le vaccin contre la grippe... Cela a été un motif de consultation pendant les deux dernières semaines, alors que ce n'est pourtant pas du tout la période ! Je ne sais pas si c'est dû à un bug informatique. Mais, en général, les patients sont contents de nous retrouver et les choses se passent plutôt bien.

**Mme Sabrina Kadri.** – Au début, nous avions un stock de masques, mais il n'était pas suffisant au vu de la crise. Il fallait que nous nous protégeons, alors que nous n'avions pas, la plupart du temps, de masques FFP2 et que nous protégeons aussi les patients, à qui il fallait fournir des masques. Une boîte de masques part très vite !

Aujourd'hui, si nous avons des masques, c'est grâce au circuit de dotation qui passe par les pharmacies, accessible aux médecins, aux infirmiers, mais aussi à d'autres paramédicaux, ce qui n'était pas le cas au départ.

Dans le circuit de distribution, la CPTS peut avoir un rôle intéressant. Quand nous avons reçu les 5 000 masques de la mairie, nous avons les coordonnées de certains acteurs de terrain et réciproquement. Ceux-ci pouvaient nous appeler quand ils étaient en détresse ; par exemple, nous sommes allés porter des masques aux centres médico-psychologiques (CMP) du secteur.

Au début, nous étions très inquiets pour les aides à domicile, qui n'avaient pas de protections, alors qu'elles devaient absolument rendre visite aux personnes âgées pour le portage de repas, l'aide aux courses, etc. Sinon, nous risquions une rupture totale du lien avec ces personnes. Nous avons pu, dans la mesure du possible, leur proposer notre aide pour la distribution de masques. Il est intéressant qu'une structure puisse centraliser la distribution.

La téléconsultation a été utile et les patients étaient très demandeurs. Je ne l'utilisais pas du tout avant, parce que je n'étais pas convaincue. Le suis-je davantage maintenant ? Cet outil a beaucoup de limites.

Pour les téléconsultations liées à la covid, je me suis plusieurs fois posé la question de la discordance entre la description du patient et l'examen clinique que j'aurais fait. Certains, par exemple, pensaient respirer correctement, alors que la prise de leur taux de saturation aurait montré une dégradation. Je me serais peut-être aperçu de leur état, si j'avais vu certains patients en présentiel.

En dehors de la covid, il faut vraiment des indications bien précises pour les rendez-vous en téléconsultation. Pour un patient que j'ai vu il y a trois jours et qui veut me parler de ses résultats d'analyse, cela ne me dérange pas. Mais nous sommes parfois l'un des rares contacts de certaines personnes. Je sais qu'il existe aussi des télécabines, dotées d'outils de diagnostic : cet autre système peut être intéressant, surtout en province.

La téléconsultation n'a pas d'intérêt pour un nouveau patient. Nous y avons eu exceptionnellement recours pour la covid, parce qu'il fallait bien prendre en charge les malades qui n'avaient plus accès à leur médecin habituel. Quand on reçoit une personne, on sent mieux les choses : en allant la chercher dans la salle d'attente, on voit déjà la manière

dont elle se déplace et comment elle se comporte. Cette valeur ajoutée qu'est l'observation du patient depuis la salle d'attente jusqu'à son départ du cabinet fait partie de notre métier.

La téléconsultation peut servir, entre autres, pour tout ce que nous faisons avant par téléphone. Les médecins ont un travail très chronophage, quand les patients ont laissé de nombreux messages pendant la journée de consultation, par exemple pour avoir des renseignements sur des résultats d'analyses. La téléconsultation, plus courte, plus concise, a sa place pour les patients que l'on connaît bien et qui ont été vus récemment.

**Mme Laurence Cohen.** – Merci pour toutes vos réponses.

J'aimerais avoir davantage d'éléments sur la complémentarité entre médecine de ville et médecine hospitalière. D'un côté, les services hospitaliers étaient saturés ; de l'autre, vous étiez laissés à la marge, alors même que votre bonne volonté, votre disponibilité et vos compétences auraient pu être mises à profit. Cette situation a entraîné une surcharge hospitalière et une fatigue – le mot est faible – des équipes.

Les conséquences ont été immédiates et perdurent : nous ne sommes pas arrivés au bout, par exemple, des renoncements aux soins. Dans le cadre des auditions menées sur les enjeux sanitaires liés à la lutte contre la crise, nous avons entendu des chirurgiens-dentistes : ils n'ont pas du tout pu intervenir, car ils ne disposaient d'aucune protection.

Comment pouvons-nous faire des propositions sur la base de votre expertise ? Un certain nombre d'ARS font un diagnostic qui reste assez éloigné du terrain et qui est davantage « administratif ».

Face au manque de matériels de protection et à la saturation de l'hôpital, la seule solution était le confinement. Mais en cas de seconde vague ou de reprise de l'épidémie, si l'on ne prend pas en compte votre expertise, nous allons encore connaître un certain nombre de problèmes. Comment essayer d'y remédier tout de suite ?

M. Biltz a indiqué que personne ne vous avait demandé un retour d'expérience. Mais sans état des lieux, on ne peut pas développer une politique différente ! Ne faut-il pas tirer le signal d'alarme pour le futur ?

Plusieurs d'entre vous ont évoqué la structuration avec les CPTS, les maisons de santé, les centres de santé... Madame Padoly, travaillez-vous dans le cadre d'une structure collective ou seule ? *Quid* des infirmières qui ne sont pas dans une maison de santé ?

Sur les tests, je suis très préoccupée par la saturation des laboratoires qui conduit à des temps d'intervention très longs. S'il y a des cas avérés dans des crèches, il faut tester de jeunes enfants : on m'a indiqué que des familles avaient dû faire deux fois le test PCR à leurs enfants de deux ou trois ans pour obtenir le résultat.

**Mme Velyane Padoly, infirmière libérale en Seine-Saint-Denis.** – Je travaille au sein d'une maison de santé : j'ai donc pu être le relais des médecins auprès de patients symptomatiques qui ne nécessitaient pas d'hospitalisation, mais qui avaient besoin d'une surveillance accrue. Je voyais ces patients 7 jours sur 7, car la personne avec laquelle je travaille ne souhaitait pas, en raison du manque de matériel, intervenir auprès des malades pour ne pas mettre sa vie et celle des membres de sa famille en danger.

Je faisais beaucoup de soutien psychologique, car de nombreux patients se sont sentis abandonnés par les services hospitaliers : alors qu'ils avaient des symptômes, ils avaient été renvoyés à leur domicile, car leur état de santé n'était pas assez inquiétant pour nécessiter une hospitalisation. Ces patients étaient perdus et avaient peur ; mon intervention a permis de les rassurer, ainsi que leurs familles.

Les patients qui avaient été recensés ont été répartis entre les cabinets libéraux. Les tournées étaient scindées : des infirmiers étaient dédiés aux patients covid, d'autres allaient voir les patients chroniques.

**Mme Annie Guillemot.** – Aviez-vous des protections ?

**Mme Velyane Padoly.** – La maison de santé nous a fourni des protections au début, ainsi que la ville de Pantin. Ensuite, nous sommes passés par les officines.

**Mme Annie Guillemot.** – Comment avez-vous vécu ces visites à domicile ?

**Mme Velyane Padoly.** – C'était difficile psychologiquement, car j'étais la seule à venir voir ces patients. Ceux-ci recevaient des appels quotidiens des différentes structures mises en place, mais le fait de voir une personne les a beaucoup rassurés.

Par exemple, un de mes patients était un père qui vivait seul avec sa fille adolescente, laquelle m'attendait avec impatience. Au début de la pathologie, celui-ci passait la moitié de la journée à dormir : elle s'inquiétait, mais elle n'osait pas entrer dans la chambre par crainte d'être contaminée. Si son père ne se levait pas pour prendre le plateau qu'elle avait déposé le matin, elle avait peur de ce qui pouvait s'être passé derrière la porte...

**Mme Annie Guillemot.** – Aviez-vous des surblouses ?

**Mme Velyane Padoly.** – En ce qui concerne le matériel, le début de crise a été difficile : j'ai dû me rendre dans dix officines avant d'en trouver une qui m'a donné une dizaine de masques. Après, les choses ont été plus simples.

Pour les surblouses, j'ai pu me fournir auprès de la CPTS. En début de crise, j'avais des surblouses faites en tissu *wax*. Des patients nous en ont aussi confectionné.

**M. Pascal Biltz.** – Que faut-il faire demain ? C'est une grande question. Je vous répondrai qu'il faut partir de ce qui a marché et le structurer. Ce qui a marché à Paris s'est fait à l'échelle des arrondissements, qui est la bonne maille. Les arrondissements qui ont des CPTS ont travaillé avec eux ; pour ceux qui n'en ont pas, comme dans le XIX<sup>e</sup>, nous avons des pseudo-CPTS. Il faut mettre autour de la table les professionnels de santé, l'équipe municipale et les établissements de santé – publics, privés d'intérêt collectif et privés – afin de voir comment mettre en place des dispositifs qui peuvent monter en puissance en fonction de l'ampleur de la vague épidémique.

Dans le XIX<sup>e</sup>, nous avons monté un centre covid à la Fondation Rothschild avec des espaces de consultation réservés aux patients suspectés d'être contaminés pour les habitants de l'arrondissement qui n'avaient pas de médecin généraliste – ils sont 45 000 sur 186 000, ce qui est important – ou dont le médecin généraliste n'était pas disponible, soit parce qu'il avait fermé son cabinet, soit parce qu'il était malade. Nous avons également mis en place un *drive* covid devant la Fondation Rothschild avec des laboratoires d'analyse de ville.

Il faut agir au niveau de la bonne maille, avec les acteurs qui ont su travailler ensemble de manière agile, efficace, tout en structurant un dispositif qui peut monter en puissance en fonction de ce qui se passe sur le terrain.

**M. Thomas Le Ba.** – La CPAM finance le dispositif Prado qui intervient en aval des sorties hospitalières et qui fonctionne très bien. Cela fait des années que nous demandons que ce dispositif soit articulé avec les professionnels concernés, mais nous attendons toujours la réponse... Pendant la crise, nous avons envoyé de nombreux mails d'interpellation. Nous avons demandé une expérimentation – le détachement d'un agent administratif qui aurait été inclus dans la ligne de régulation territoriale qui avait été mise en place. L'idée était de travailler ensemble. Là aussi, on attend toujours la réponse.

La situation est très compliquée, car chaque administration veut faire son petit bout de chemin. On m'a répondu que j'entraîrais dans une polémique. Mais ce n'est pas le cas : j'exprime un point de vue, on discute, je peux me tromper – cela m'arrive souvent. Il ne sert à rien de décréter qu'on fait des communautés, si on ne se réunit pas et qu'on ne parle pas tous ensemble ! Pendant combien de temps la CPAM va-t-elle continuer de payer avec l'argent public – en tant que professionnels, nous avons à cœur que cet argent soit bien utilisé – le dispositif des CPTS sans l'articuler avec les professionnels ? Nous risquons de créer des doublons.

**M. Alain Milon, président.** – C'est vrai !

**M. Thomas Le Ba.** – Demander une petite expérimentation pendant une crise, justement pour ne pas tomber dans ce piège, c'est déjà polémiquer...

**M. Yohann Saynac.** – Il est évident que la crise a révélé certaines failles de notre système de santé, mais nous avons aussi quelque peu dévié de notre mode de fonctionnement habituel. Normalement, le médecin généraliste est le *gate keeper*, la porte d'entrée dans le système de santé. Or, pendant cette crise, on a « shunté » complètement la ville : tout s'est polarisé sur les centres 15 et l'hôpital, de façon anarchique.

J'ai fait partie d'un groupe de travail sur les relations ville-hôpital autour de la question des sorties d'hospitalisation. Nous ne nous sommes pas disputés sur le fond du sujet, mais cela n'a pas marché dans les faits. Il faut essayer de comprendre pourquoi, en pratique, il est difficile de faire « prendre la mayonnaise ». Je ne suis pas certain que le problème du lien ville-hôpital sera réglé dans les prochains mois, mais il faut y travailler.

Comment mieux collaborer ? Si l'on devait faire face à une seconde vague, il faudrait axer la communication sur le parcours du patient qui doit être lisible. Même pour nous, les professionnels, cela n'a pas été le cas pendant très longtemps. Il faut dire au patient suspecté d'être infecté à qui s'adresser, dans quel délai, etc. Les professionnels doivent avoir les mêmes schémas en tête.

Enfin, il faut continuer d'accompagner les territoires. Je rejoins l'avis de mon collègue : dans notre territoire, la population est de 55 000 habitants, c'est une échelle humaine qui a bien fonctionné.

Pour rebondir sur les propos de Mme Padoly, il ne faut pas oublier que nous ne sommes pas passés loin de la catastrophe. Si le confinement n'avait pas fonctionné et si nous n'avions pas constaté une diminution des cas, les équipes n'auraient plus été capables de

continuer. Les personnels étaient épuisés, car tout le monde n'a pas travaillé pendant la crise, pour toute une série de raisons – des personnes étaient à risque, d'autres ont eu peur, etc. De grandes responsabilités ont reposé sur peu d'épaules. De nombreux professionnels ont vécu des situations semblables à celles qu'elle a évoquées.

L'intérêt d'associer les professionnels, c'est que cela permet de mieux les « embarquer » par la suite. Si l'on rédige des recommandations, sans se demander comment les appliquer concrètement, cela ne fonctionne pas. Associer les professionnels permet de reconnaître leur expertise. Ce simple geste permet de mieux faire accepter les décisions qui seront ensuite actées.

**Mme Muriel Jourda.** – L'un d'entre vous a évoqué une semaine pendant laquelle il a été difficile de faire hospitaliser des patients. Je voudrais recouper cette observation avec une question de Mme Deroche restée sans réponse : comment avez-vous pu prendre en charge les patients âgés, dont la situation s'aggravait à domicile ? Avez-vous pu les faire hospitaliser ?

**M. Thomas Le Ba.** – Il me semble qu'il n'y a pas eu de difficulté majeure à faire hospitaliser des patients âgés. Pour ce qui est du X<sup>e</sup> arrondissement, je ne peux pas vous donner d'informations sur ce qui s'est passé dans les Ehpad. Nous n'avons pas vraiment eu de communication avec eux. Nous avons proposé notre aide à l'un des Ehpad privés, mais il ne nous a pas sollicités. S'agissant des Ehpad communaux, c'est la ville qui gérait la situation.

**M. Pascal Biltz.** – Nous n'avons pas eu de difficulté à faire hospitaliser des patients âgés.

**M. Alain Milon, président.** – Nous en saurons plus demain, lorsque nous entendrons le colonel Allione, président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France.

**M. Yohann Saynac.** – Je rejoins mes collègues : en pratique, je n'ai pas été confronté à des situations qui posaient problème. Mais la communication avec les Ehpad était effectivement assez faible. Il serait intéressant de comprendre pourquoi.

À titre personnel, je n'ai pas eu de cas de conscience, mais il est évident que les critères d'hospitalisation ont été réduits durant la semaine où il n'y avait plus de place disponible.

**Mme Victoire Jasmin.** – Vous êtes plusieurs à avoir dit qu'il n'y a pas eu beaucoup de relations entre la ville et l'hôpital. Or, depuis la loi HPST, il devrait en principe y avoir des échanges. Les relations entre les médecins hospitaliers et les médecins de ville devraient être resserrées, dans la mesure où les premiers doivent transmettre aux seconds les dossiers des patients pour assurer un suivi continu.

Par ailleurs, les infirmières en pratique avancée (IPA) pourraient-elles être, en cas de pandémie, des personnes ressources importantes dans la chaîne de soins ?

Enfin, je veux évoquer la démocratie sanitaire. Vous avez remercié les élus, en particulier les maires, qui se sont beaucoup impliqués. Mais aux côtés des ARS, il y a les membres de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie. Si les ARS avaient fait appel à ces conférences régionales qui comprennent différents acteurs déjà clairement

identifiés, que ce soit pour le social, le médico-social, la santé et le sanitaire, auriez-vous eu les soutiens nécessaires pour mieux appréhender cette pandémie ?

**M. Thomas Le Ba.** – Il faut pondérer les choses. Nous ne pouvons pas dire qu'on aurait pu tout faire : nous aurions pu faire certaines choses.

Entre la ville et l'hôpital, des liens existent. Les postes de médecins ville-hôpital sont des dispositifs extrêmement précieux : un médecin qui exerce à la fois dans une structure de ville et à l'hôpital est une passerelle formidable. Les financements de ces postes ne sont malheureusement pas toujours pérennes.

En dehors de l'hospitalo-centrisme, ce sont les relations avec les administrations de l'AP-HP qui ont été difficiles. Pour développer le projet Covisan dans le cadre du déconfinement, il a fallu quasiment un mois ! Les intervenants étaient multiples : la préfecture, le siège de l'AP-HP, les AP-HP locales, la CPAM, la CNAM, la mairie. Tout le monde se regardait en chien de faïence, en se demandant qui allait piloter le dispositif. Personne ne voulait s'en occuper et les choses ont fini par se faire, car la situation pressait.

En revanche, le travail sur le terrain a été admirable. Les rapports ville-hôpital existent, mais il est vrai qu'il faut dépasser des clivages et qu'il reste beaucoup à construire.

**M. Pascal Biltz.** – Madame la sénatrice, vous évoquez l'ARS, mais l'ARS d'Île-de-France a été complètement dépassée ! On avait en tout et pour tout, pour l'ensemble de Paris, un seul interlocuteur.

**M. Alain Milon, président.** – M. Rousseau va justement être entendu dans quelques minutes par la commission d'enquête.

**M. Pascal Biltz.** – Il a fait son travail aussi bien qu'il a pu, mais une personne seule ne peut pas gérer les demandes qui viennent d'une vingtaine d'arrondissements. C'est absolument impossible ! Si en plus la personne est à un échelon assez peu décisionnaire...

À chaque fois que l'on faisait une demande, on nous répondait : « je vais voir », « il faut que j'en parle »... Avec l'ARS, on est passé par des montagnes russes : c'était oui, non, peut-être, oui, puis finalement non, et puis peut-être, etc.

Les choses ont été très compliquées. Une grande partie des problèmes que nous avons eus sur le terrain vient de nos relations extrêmement difficiles avec l'ARS. Tant pis pour M. Rousseau qui sera entendu juste après !

**M. Yohann Saynac.** – Sur le lien ville-hôpital, le problème est culturel. De nombreuses années seront nécessaires pour apprendre à travailler ensemble, se faire confiance, se respecter. Mais nous avons – j'en suis sûr – un peu avancé pendant cette crise.

S'agissant des infirmières en pratique avancée, la crise soulève aussi la question des identités professionnelles et de la délégation de tâches. Les infirmières dites Asalee, qui font l'éducation thérapeutique des malades chroniques, ont appelé ces patients pendant la crise : c'est un exemple de bonne coopération entre le médecin traitant et l'infirmière de santé publique.

Les IPA pourraient avoir un rôle de coordination, toujours autour du patient, avec son cercle de soignants habituels et en coordination avec le médecin traitant ; sinon, cela ne fonctionne pas.

Un petit point sur la démocratie sanitaire : de nombreuses associations ont été créées pendant la crise pour distribuer des colis ou faire de la médiation en santé. Il serait intéressant de les associer dans nos gouvernances d'associations locales pour qu'elles puissent être également des relais, des leviers, sur lesquels s'appuyer, notamment pour faire passer l'information médicale.

**Mme Angèle Prévile.** – La maladie avait déjà circulé dans d'autres pays et nous avons des informations. Avez-vous disposé rapidement d'une liste des symptômes ? Cela vous a-t-il permis d'identifier rapidement les personnes atteintes par ce virus ? Existe-t-il une instance officielle qui devrait statuer sur ce point ? À mon sens, c'est dès le mois de février que vous auriez dû être informés sur les symptômes possibles. Au cas où surviendraient d'autres maladies virales, peut-être plus graves, estimez-vous que la méthode actuelle a été efficace ? La propagation de la maladie est accélérée, si l'on n'arrive pas à détecter les malades...

**Mme Sabrina Kadri.** – Nous avons connu les symptômes au fur et à mesure de la pratique, notamment des médecins spécialistes – ORL, dermatologues... – que les médecins généralistes n'hésitaient pas à interroger. On est presque arrivé à un point où tout pouvait être lié à la covid-19, tant ce virus semblait pouvoir mimer d'autres maladies, voire en faire décompenser. Surtout, ce sont les échanges entre nous qui nous ont alertés, plusieurs semaines avant qu'on informe la population. Par exemple, on a cru un moment que les personnes les plus vulnérables étaient celles atteintes de certaines pathologies chroniques, ou les plus âgées, ce qui a fait que de nombreux jeunes ne se sont pas sentis concernés. Puis nous avons appris que la réanimation de l'hôpital d'à côté avait vu deux trentenaires décéder à la suite de problèmes d'embolie pulmonaire... Et nous avons réagi rapidement.

Nous avons aussi songé au cas des personnes confinées à domicile, très fatiguées, alitées : il fallait faire attention aux facteurs de risque, de thrombose par exemple. Nous avons donc créé un protocole pour renforcer la vigilance au-delà de la prescription classique alliant repos, paracétamol et hydratation.

En tous cas, il est capital que les informations soient centralisées.

**Mme Angèle Prévile.** – Estimez-vous normal que les choses se soient passées comme cela ? La maladie avait déjà circulé en Chine, en Italie, quelques semaines avant chez nous : vous auriez pu avoir toutes ces informations à l'avance.

**Mme Sabrina Kadri.** – Certes. Je me suis rendu compte *a posteriori* que des patients que j'avais vus fin décembre avaient en fait contracté la covid-19. Certains m'ont rappelé pour me le dire.

**M. Alain Milon, président.** – Souvenons-nous que certains virologues français du sud de la France, et même des virologues allemands, disaient que c'était une grippette...

**M. Pascal Biltz.** – Nous sommes passés d'une absence totale d'informations à un maximum d'informations qui nous arrivaient de partout.

**M. Alain Milon, président.** – Et contradictoires !

**M. Pascal Biltz.** – Nous recevions douze courriels par jour d’instances différentes... Après des journées déjà bien occupées, il fallait en plus que le soir, si on en avait le courage, nous lisions douze courriels nous donnant de nouvelles informations sur la pathologie. Ce n’est pas possible de fonctionner ainsi. En Grande-Bretagne, le *National Health Service* (NHS) a donné très rapidement des consignes claires, précises, qui émanaient d’une seule autorité scientifique. Du coup, les médecins généralistes britanniques, eux, ont pu travailler beaucoup plus vite et avec des consignes claires.

**M. Alain Milon, président.** – Peut-être parce que M. Johnson a contracté la maladie ! Merci à tous.

*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 commune de M. Martin Hirsch, directeur général de l’Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP), Mme Valérie Pécresse, présidente de la région Île-de-France et M. Aurélien Rousseau, directeur de l’Agence régionale de santé (ARS) d’Île-de-France**

**M. Alain Milon, président.** – La région Île-de-France a été très fortement touchée par l’épidémie, avec un temps de décalage par rapport à la région Grand Est, dont nous verrons s’il a pu être mis à profit. Nous nous interrogeons sur les outils d’alerte et de veille qui étaient en place au moment du déclenchement de la crise et la façon dont l’épidémie a été prise en charge par la suite. 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 ? Comment les Ehpad, qui accueillent des personnes vulnérables, ont-ils été pris en considération ? La réponse apportée en Île-de-France a-t-elle été adaptée en temps utile à la situation sur place ? Quels enseignements en avez-vous tirés pour le cas où une autre crise devrait survenir ? Sommes-nous mieux armés aujourd’hui ? Alors que la région compte une trentaine de foyers épidémiques, pourrions-nous les garder sous contrôle ?

Je rappelle qu’un faux témoignage devant notre commission d’enquête est puni de cinq ans d’emprisonnement et de 75 000 euros d’amende. Vous êtes appelés à prêter serment. J’invite chacune et chacun d’entre vous à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, à lever la main droite et dire : « *Je le jure.* »

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, M. Martin Hirsch, Mme Valérie Pécresse et M. Aurélien Rousseau prêtent serment.*

**Mme Valérie Pécresse, présidente de la région Île-de-France.** – Merci de me donner la parole en premier – honneur aux femmes ! Pourtant, l’ARS a sans doute été plus en première ligne que l’exécutif régional.

La situation de la région Île-de-France, durant cette crise, a été singulière, à la fois par l’ampleur de la crise sanitaire que nous avons connue et par les réponses, nécessairement pragmatiques, que nous avons dû y apporter. Très vite, l’État s’est trouvé dans l’obligation de gérer une situation de pénurie à de nombreux niveaux : stocks de masques, de gel hydro-alcoolique, de tests, de respirateurs, ou lits de réanimation. Nous avons aussi besoin de lits de

soins de suite, nous avons besoin d'héberger les sans-abris... Bref, nous avons des besoins inédits dans tous les domaines.

La région a pris toute sa part dans la lutte contre la pandémie et a mis en place un plan massif pour soutenir l'ensemble du système de santé et aider ses acteurs. Dès que l'interdiction de commander a été levée pour les acteurs publics, nous nous sommes immédiatement impliqués dans la commande de masques grâce à l'aide des Franco-Chinois d'Île-de-France qui ont permis de sécuriser des filières d'approvisionnement, en production et en transport, dans un marché international très tendu. Nous avons ainsi distribué en Île-de-France près de 25 millions de masques pendant toute la crise, dont 10 millions ont été commandés avant le 30 mars : nous avons reçu nos premières livraisons avant la fin du mois, en huit jours !

Les masques ont été distribués en bonne intelligence avec l'ARS, en commençant, pour les premiers 2,5 millions de masques livrés, par les hôpitaux et les Ehpad. Nous en avons distribué aussi aux pharmacies directement pour les malades qui avaient des ordonnances, puis aux collectivités territoriales, notamment les mairies et les départements, par millions, pour que tous les agents au contact du public puissent en être équipés. Nous en avons donné, enfin, aux associations humanitaires, aux commerçants, aux TPE-PME, aux opérateurs de transports, à tous ceux qui assuraient au quotidien la vie de la région.

Ces distributions étaient rendues possibles grâce à un maillage de terrain assuré par nos élus régionaux et par les maires, avec lesquels nous travaillons quotidiennement. Dans cette gestion quotidienne de crise, nous avons travaillé en étroite collaboration avec l'ARS, la préfecture de région, mais aussi l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP) avec qui nous étions en contact régulier et à laquelle il faut reconnaître la volonté réelle d'informer et d'agir tout au long de la crise malgré quelques dysfonctionnements, sur lesquels je vais revenir et qui impliqueront que nous tirions des leçons pour la suite.

Nous assumons, à la région, d'avoir pu faire bouger certaines lignes, par exemple lorsque nous avons distribué 3,6 millions de masques aux 3 600 pharmacies franciliennes à raison de 1 000 par pharmacie afin que les Franciliens à risques de santé puissent se faire donner gratuitement des masques par ordonnance. Alors que la doctrine des autorités de santé a été lente à évoluer et malgré les tergiversations de l'Ordre national des pharmaciens, l'ARS a été facilitatrice et nous a aidés à déployer ces masques en pharmacie.

Si nous avons réussi à unir nos forces et à surmonter la crise, cela a davantage tenu à des liens personnels que nous avons su nouer depuis plusieurs années qu'à une réelle association de l'échelon régional au plan institutionnel. L'échelon régional n'était pas inclus dans le processus d'élaboration et de prise de décision durant les premières semaines de crise, en tous cas du point de vue institutionnel.

La région a plaidé sans cesse pour la régionalisation du traitement de la crise, compte tenu du fait que l'Île-de-France, comme le Grand Est, les Hauts-de-France ou la Bourgogne-Franche-Comté, était beaucoup plus impactée que d'autres régions et aussi du fait que nous nous étions donné des moyens nouveaux pour agir. Ce n'est qu'à l'approche du déconfinement que le Premier ministre nous a finalement donné gain de cause, en validant totalement notre stratégie de relance des transports – masque obligatoire, attestation d'employeur et filtrage – qui a permis le déconfinement dans de bonnes conditions dans des transports en commun qui devaient convoier un million de personnes en pleine pandémie.

Mais cette régionalisation n'est intervenue qu'à la fin de l'épisode et on a eu le sentiment que l'État y résistait à chaque étape.

Quelle a été la mobilisation de la région et de ses services ? Nous sommes sortis de notre zone de confort et nous nous sommes transformés en véritable plateforme logistique, en nous appuyant sur des agents volontaires pour distribuer aux élus locaux et à tous les partenaires qui en avaient besoin, associatifs ou entreprises, des masques, 14 000 litres de gel hydro-alcoolique, 380 000 blouses, des gants, des tests sérologiques, dont 70 000 ont déjà été distribués aux collectivités pour le personnel soignant. La création par la région d'une centrale d'achat a permis à 8 000 partenaires publics et privés de se fournir en masques et autres produits de protection.

Nous avons créé des boucles *WhatsApp* de maires qui ont réuni plus de 500 participants et permettaient de s'informer régulièrement et d'interagir en direct avec les élus locaux sur leurs besoins d'action régionale. Je tiens à souligner que cela a été fait dans un esprit totalement républicain, puisque tous les maires ont été nos partenaires, quelle que soit leur couleur ou leur étiquette politique, dans une période compliquée, avec des maires élus, des maires anciennement élus...

Nous sommes venus en soutien des personnels soignants. Nous avons fourni près de 8 millions de masques aux professionnels de santé, si on compte les pharmacies. Nous avons donné une aide individuelle régionale exceptionnelle à compter du 12 mars pour les étudiants en soins infirmiers et les aides-soignants volontaires, aux côtés des équipes médicales, pour accueillir le flux des malades. C'est une idée qui revient à Martin Hirsch et à Aurélien Rousseau qui ont voulu faire revenir les étudiants en soins infirmiers à l'hôpital pour accroître encore les effectifs. Nous avons demandé à Muriel Pénicaud, ministre du travail, de pouvoir les rémunérer. Cela n'a pas été sans peine, mais nous avons réussi à attribuer 18 000 aides à 15 000 étudiants infirmiers et 3 000 aides-soignants en formation pour un montant de 42 millions d'euros et un reste à charge pour la région d'au moins 5 millions d'euros.

Dès le 18 mars, nous avons mis à disposition les 9 200 lits d'internat des lycées franciliens pour permettre au personnel soignant d'être logé à proximité de son lieu de travail. Nous avons créé un fonds d'équipement d'urgence de 10 millions d'euros destiné à accompagner les professionnels de santé de tous types pour faire face à leurs dépenses exceptionnelles. Ce fonds a été élargi à toutes les professions de santé conventionnées avec l'assurance maladie, y compris les pharmaciens, les dentistes et les kinésithérapeutes.

Nous avons mis nos personnels du centre régional anti-sida à disposition de l'ARS. Nous avons mis vingt voitures de la région à la disposition de l'AP-HP et réservé 22 lignes de bus pour les soignants. Nous avons renforcé huit lignes de transport à la demande vers les hôpitaux de grande couronne. Nous avons offert 800 séjours de répit dans les centres de loisirs à nos soignants. Nous avons soutenu financièrement le développement de la plateforme Covidom lancée par l'AP-HP qui a été gratuitement mise à la disposition des médecins et des établissements de santé franciliens pour assurer le suivi des patients à domicile. Nous avons soutenu la plateforme de l'association Soins aux professionnels de santé, qui veillait au bien-être des personnels soignants, notamment à leur bien-être psychique, et permettait gratuitement à tout professionnel de santé d'échanger au téléphone avec des interlocuteurs formés qui apportent un soutien immédiat et luttent contre des situations de stress aggravé.

Nous avons monté une conciergerie solidaire pour répondre aux besoins urgents des internes en médecine franciliens qui étaient parfois dans des situations assez complexes en ce qui concerne le logement ou le transport.

Pour faciliter l'accès aux différentes mesures prises par la région, nous avons mis en place un numéro d'appel régional unique le 19 mars qui avait pour mission de rediriger tous les appels vers les quatre cellules d'urgence concernant la santé, les acteurs économiques, les acteurs associatifs et la culture. Les cellules étaient aussi joignables par courriel. Au total, nous avons répondu à 40 000 appels et courriels durant la crise.

Pour protéger la population, nous avons distribué des masques aux usagers des transports en commun dans les gares ; ces distributions étaient assurées par les élus régionaux, en lien avec les maires et les équipes municipales, pour initier au port du masque. Nous avons d'ailleurs très tôt demandé que le port du masque soit obligatoire dans les transports. Ces distributions gratuites ont permis de lancer le mouvement, alors que les masques n'étaient pas encore disponibles dans le commerce. Elles ont été complétées par l'achat de masques en tissu par Île-de-France Mobilités, que je préside, pour chaque abonné au Pass Navigo et par des distributions de masques sur les marchés, notamment en direction des personnes âgées.

Nous avons aussi cherché à mettre à l'abri les plus démunis et les sans domicile fixe dans les locaux de la région, au sein du Creps, des internats des lycées ou des centres de loisirs. Cette action a permis de réduire le risque de propagation du virus. Nous avons organisé des distributions alimentaires et acheté les surplus agricoles à nos agriculteurs afin de lutter contre la précarité croissante de nombreuses familles et des étudiants qui n'avaient plus de ressources. Au total, 44 distributions ont eu lieu dans 44 villes, 50 000 personnes ont été servies et 80 tonnes de denrées ont été distribuées. Nous avons aussi assuré la continuité pédagogique pour les lycéens, en faisant monter en puissance notre environnement numérique de travail – sa fréquentation quotidienne a été multipliée par dix. Nous avons déjà distribué gratuitement, en septembre 2019, 200 000 tablettes et ordinateurs à 50 % des lycéens, les autres privilégiant le papier. Nous avons traité les demandes ultérieures qui nous ont été adressées par les établissements pour résoudre la fracture numérique et nous avons distribué pendant le confinement près de 4 000 ordinateurs et tablettes supplémentaires, sur demande, aux familles.

Enfin, nous avons œuvré pour maintenir un service de transport sur toutes les lignes pour qu'aucune ligne ne ferme. Cela n'a pas été facile, car, faute de personnel, les opérateurs avaient envie d'en fermer certaines. Nous nous sommes battus pour qu'elles ne ferment pas et qu'un service public de transport reste accessible à tous. Ainsi, même au plus fort de la crise, 500 000 voyageurs circulaient quotidiennement dans les transports franciliens, soit 10 % du nombre habituel.

Je tire trois enseignements de la crise. Premier enseignement : lorsque l'État a voulu faire tout, tout seul, cela n'a pas marché. Par exemple, le régime de réquisition initialement en place pour les masques, a déstabilisé l'approvisionnement et a retardé l'action des régions. Pourtant, la proximité de la région avec les acteurs de terrain, notamment les entreprises franco-chinoises installées en Île-de-France, lui a permis d'être plus agile et au plus près des besoins. L'État a tardé avant de comprendre combien cette aide pouvait être utile et d'accepter de se reposer sur les capacités d'intervention régionales, comme il l'a fait par la suite avec la distribution des masques dans les gares qui nous a été entièrement sous-traitée. Nos distributions gratuites ont rendu acceptable pour les voyageurs le port obligatoire du masque, malgré le coût que cela a représenté. Je tiens toutefois à remercier le préfet de

région et le directeur de l'ARS, parce que, au-delà d'un seuil de commandes de cinq millions de masques, l'État pouvait tout réquisitionner. Or nous en avons commandé et distribué plus de 25 millions. L'État n'a pas réquisitionné les 20 millions supplémentaires, car nous avons su travailler en bonne intelligence, établir ensemble la liste des publics prioritaires et donner à l'ARS les premiers 2,5 millions de masques qui nous ont été livrés et qui ont été envoyés aux hôpitaux, aux Ehpad et aux personnels soignants.

Deuxième enseignement, l'uniformité dans la gestion de la crise sanitaire n'était pas adaptée. Certaines régions, comme l'Île-de-France ou le Grand Est, ont été touchées beaucoup plus sévèrement que les autres.

Là encore, la doctrine sur les masques est révélatrice : l'uniformité a conduit le Gouvernement à n'autoriser en Île-de-France aucune distribution de masques ni aux opérateurs de transport, ni aux forces de l'ordre, ni aux personnels pénitentiaires qui étaient pourtant en première ligne, faute de pouvoir garantir la même distribution sur tout le territoire. Cela a placé la région dans une situation très délicate, humainement et politiquement : nous avions les masques et les agents de l'État venaient nous les demander. Nous avons même fourni des masques à la direction régionale des finances publiques. Il aura fallu finalement trois décès à cause de la covid-19 parmi les agents des sociétés de transport, dont l'origine n'est pas connue et n'est peut-être pas liée à leur activité professionnelle, mais qui ont suscité un profond émoi au sein de ces entreprises, avec le risque d'un droit de retrait massif et d'une paralysie des transports, pour que le Gouvernement nous écoute enfin et autorise les opérateurs à doter leurs agents de masques que nous avons d'ailleurs en partie fournis, parce que certains des opérateurs, notamment les lignes de bus privées, n'en avaient pas. Il fallait aussi penser à tous les sous-traitants, aux agents d'entretien et aux agents de sécurité qui devaient eux aussi être équipés. La région a donc fourni les masques nécessaires. J'ai plaidé durant toute la crise pour la différenciation régionale qui, finalement, n'a été décidée qu'au moment du déconfinement. Pour l'avenir, cette régionalisation, cette territorialisation, permettrait de maîtriser beaucoup plus efficacement l'épidémie et de limiter les dommages économiques.

Troisième enseignement, l'excès de bureaucratie et l'inadaptation de la norme au temps d'urgence ont constitué un frein, alors que la réalité de terrain rendait nécessaire plus de réactivité. La région a fait preuve d'agilité, développant largement le télétravail, alors que beaucoup d'administrations de l'État n'étaient pas en mesure de le faire, ce qui nous a d'ailleurs bloqué dans certaines démarches, y compris dans les mandaterments. Nous avons aussi accéléré nos procédures de commandes et créé une plateforme d'achats, alors que l'État semblait prisonnier de rigidités.

La région n'a jamais été associée à la stratégie des tests. Nous avons pourtant proposé à l'ARS de fournir des tests PCR que nous avons sécurisés, en lien avec le laboratoire Biomérieux, et de participer au dispositif Covisan – le comité du tourisme avait réservé près de 7 000 chambres d'hôtel. Après une première réunion très constructive organisée par l'ARS et la préfecture de région, l'État a choisi – je ne sais pas à quel niveau – de ne pas associer les régions à Covisan. De même, l'État a tardé à définir une doctrine claire sur l'homologation des tests sérologiques, leur mode d'emploi, leur diffusion, alors même que la région avait pris la précaution, pour ne pas perdre de temps, de commander des tests à l'étranger, déjà homologués dans de grands pays, avant de commander des tests à des entreprises françaises, une fois la validation obtenue. Or l'arrêté du ministère de la santé que nous attendions depuis des semaines autorisant les professionnels de santé à effectuer des tests sérologiques vient juste de paraître. Pendant tout ce temps, les collectivités devaient trouver

un laboratoire pour réaliser ces tests sérologiques, ce qui a été source de blocage. Pourtant, les tests sérologiques sont semblables à ceux que l'on utilise pour dépister le VIH. Il a aussi fallu attendre plusieurs semaines pour obtenir l'autorisation d'utiliser les crédits du Pacte régional pour l'investissement dans les compétences pour revaloriser les rémunérations des étudiants en soins infirmiers et des aides-soignants qui se sont portés volontaires pour apporter un renfort aux hôpitaux.

Tout cela plaide donc pour un nouvel acte de décentralisation et une plus grande implication de l'échelon régional dans la santé. C'est un enjeu d'efficacité, et non politique, pour que le système de santé soit plus en adéquation avec les besoins des territoires. Il devient indispensable de revoir la gouvernance des ARS et d'en confier la présidence aux présidents de région, afin d'assurer la cohérence avec les autres politiques régionales. La formation des professionnels de santé est déjà une compétence régionale, comme l'aménagement du territoire ou la politique de recherche. La région Île-de-France qui est déjà fortement impliquée dans la lutte contre les déserts médicaux, la télémédecine ou dans diverses expérimentations, comme celle des équipes d'infirmiers en première ligne, y est prête.

**M. Aurélien Rousseau, directeur de l'ARS d'Île-de-France.** – Je vous remercie de l'occasion qui nous est donnée de présenter, avec le maximum de transparence et, j'espère, le maximum de lucidité, l'action qui a été la nôtre. Avant de commencer, permettez-moi d'avoir une pensée pour toutes les victimes de cette épidémie ; je voudrais aussi rendre hommage aux équipes de l'agence et aux 90 agents qui ont été touchés par la covid-19. Je pense en particulier à Pierre Housieux qui avait, dès les premiers jours, participé à la cellule de crise et qui est décédé le 29 mars. Je pense aussi à la centaine de personnes venues en renfort des administrations de l'État, du conseil régional d'Île-de-France, de la Ville de Paris, des armées, de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, mais aussi d'acteurs privés.

Cette crise a été longue. Les commentateurs ont parfois tendance à compresser le temps et à oublier certaines étapes, qui ont pourtant été longues et cruciales. Certaines des certitudes d'aujourd'hui ont été, pendant très longtemps, des incertitudes. Attention à ne pas projeter des acquis récents sur une période, où tout le monde avançait à tâtons. Une chose est de savoir si toutes les éventualités avaient été prévues ou si toutes les situations avaient été planifiées – c'est le rôle de votre commission d'enquête –, une autre est de savoir si nous avons su nous adapter et faire face à l'imprévu, en nous transformant, en sortant des sentiers battus.

Cette crise dure depuis bientôt six mois. À la mi-janvier, nous avons été alertés sur l'existence d'un nouveau coronavirus. Le 20 janvier, j'ai indiqué à mes équipes que nous allions devoir nous préparer à une alerte sanitaire ; le 22 janvier, avec l'accord du préfet de région, j'ai présenté devant le comité de l'administration régionale les données que nous avions sur cette épidémie, sa contagiosité, ses modes de transmission, sa létalité, mais à cette date, nous ne savions pas grand-chose. Le 24 janvier, les deux premiers patients ont été pris en charge à l'hôpital Bichat.

Dès le 23 janvier, nous avons commencé à définir, avec l'AP-HP, une stratégie globale de montée en charge du système de santé, en associant les patrons des services d'infectiologie et de virologie et des services les plus concernés par l'épidémie. L'AP-HP représente la moitié des lits d'hospitalisation publique en Île-de-France.

Le 26 janvier à 4 heures et demi du matin, nous avons mis en place le premier accueil médicalisé aux aéroports pour les avions en provenance de Chine et, le même jour, j'ai décidé de mobiliser l'intégralité des médecins de l'agence sur cette épidémie.

Au cours du mois de février, le dispositif est monté en puissance. Le 12 février, nous avons déclenché le premier niveau du plan d'organisation de la réponse du système de santé en situations sanitaires exceptionnelles (Orsan). On a pris les premiers contacts, notamment avec l'Association des maires d'Île-de-France, pour diffuser de l'information au cours de la semaine du 20 février. Le 5 mars, le premier centre covid+ pour personnes précaires a été ouvert. Le 12 mars, j'ai demandé aux établissements de déprogrammer l'intégralité des activités de chirurgie, mais aussi de médecine. Le 28 mars, alors que la vague commençait à monter fortement, j'ai demandé aux acteurs privés de monter 1 000 lits de réanimation complémentaires. Le 27 mars, j'ai demandé l'engagement d'évacuations sanitaires – 285 patients franciliens seront ainsi évacués. Nous avons atteint le pic de l'épidémie le 8 avril avec 333 patients admis en réanimation. Début avril, nous avons lancé une campagne de tests de l'intégralité des résidents et des personnels en Ehpad.

Les équipes travaillent encore sur la trentaine de *clusters* actifs dans la région. Nous poursuivons notre stratégie de dépistage renforcé. Nous avons ainsi mené plus d'une centaine d'opérations d'installation de barnums dans les villes, où le virus a beaucoup circulé, avec l'obsession de ne pas avoir d'angle mort. Avec l'assurance maladie, nous avons envoyé plus de 1,4 million de bons pour se faire tester. Nous continuons à développer les tests dans les aéroports. Nous nous assurons que les établissements sanitaires et médico-sociaux soient prêts à faire face à une nouvelle résurgence de l'épidémie. Pour cela, nous procédons à des retours d'expérience avec tous nos partenaires afin de pouvoir nous adapter et nous améliorer dans les semaines et mois à venir. Les équipes se préparent à une possible nouvelle vague et à l'apparition de *clusters* critiques qui constitueraient le point de départ de ces nouvelles vagues.

L'ARS d'Île-de-France compte un peu moins de 1 100 agents, dont la moitié dans les délégations départementales de l'agence. Malgré le confinement, 400 personnes ont continué à travailler en présentiel. La gestion de crise ne constitue pas une nouveauté pour les ARS, qui sont d'ailleurs nées, en partie, du constat de l'échec du pilotage de certaines crises antérieures, comme celle du SRAS. Plus récemment, elles ont dû intervenir pour assurer le suivi et la gestion des impacts sanitaires des manifestations des gilets jaunes ou les conséquences sanitaires de l'incendie de Notre-Dame de Paris. Nos procédures étaient donc éprouvées au début de la crise et les acteurs se connaissaient. Notre dispositif de gestion de crise existait, mais la crise a été marquée par son amplitude, la complexité des questions auxquelles nous étions confrontés et le caractère inédit de certaines d'entre elles, comme la pénurie simultanée d'équipements de protection et de médicaments critiques partout dans le monde. Ces éléments ont mis à l'épreuve la robustesse de notre dispositif, mais nous possédions déjà d'une culture de gestion de crise.

Notre mode d'intervention a été conçu dès le départ comme très différencié. L'ARS, selon les textes, exerce la tutelle du système de santé : selon les sujets, nous avons tantôt exercé une mission de pilotage, de régulation, de coordination, de soutien pour assurer la transparence de l'information, ou de relais pour assurer l'adaptation de certaines normes aux situations locales. Nous avons, dans tous les cas, constamment échangé avec les acteurs.

J'en viens à nos missions. La première est la veille sanitaire que nous assurons déjà régulièrement sur la tuberculose, la méningite ou la rougeole. Dans ce cadre, nous

cherchons à tracer, identifier, isoler les personnes atteintes et à circonscrire les *clusters*. Nous avons ainsi pris en charge les premiers *clusters* dans le Val-d'Oise. À la fin du mois de février, on comptait plus de 300 nouveaux cas chaque jour. L'enjeu pour nous était alors de ralentir la progression du virus pour gagner du temps et préparer le système de santé. Nous n'avions aucun doute que la phase 3 de l'épidémie allait arriver. Nous avons simultanément dû assurer la montée en puissance du système de santé, notamment des capacités de réanimation, en appui, mais aussi en orientation. Notre stratégie consistait à développer nos capacités de réanimation à partir des plateaux de soins critiques existants, en les mettant à niveau. J'ai aussi décidé de mobiliser, dès le départ, la totalité des capacités d'hospitalisation de l'Île-de-France, y compris privées. Grâce à cela, l'âge moyen des patients en réanimation est resté stable durant la crise – 61 ans –, comme en 2018 ou 2019. Les critères de prise en charge des patients n'ont pas changé.

Notre troisième mission est de protéger les plus fragiles et de projeter du soin pour les personnes âgées dépendantes grâce à nos fonctions de tutelles simultanées du système de santé et du système médico-social, même si nous partageons cette responsabilité avec les conseils départementaux. En nous appuyant sur les établissements de santé ou les professionnels libéraux, nous avons pu projeter du soin dans les Ehpad pour ne pas laisser les résidents isolés sans réponse. Notre mission est aussi de mettre à l'abri les publics précaires et d'aller vers eux. Avec le préfet de région, nous avons conduit une action déterminée pour protéger ces publics et inventer de nouveaux dispositifs. Depuis le 11 mai, nous systématisons le triptyque « tester, tracer, isoler » pour essayer de détecter les cas, en allant vers ceux qui sont le plus éloignés de l'accès aux soins.

La mise en œuvre de notre politique était guidée par quelques grands principes. Il fallait d'abord assurer la complémentarité entre tous les acteurs. Dès le 25 janvier, nous avons demandé aux services de soins de suite et de réadaptation de libérer des lits pour accueillir des malades qui étaient hospitalisés dans les services de l'hôpital Bichat. Nous avons chaque jour une conférence téléphonique avec les directeurs d'établissement et les médecins directeurs médicaux de crise des établissements, qu'ils soient publics ou privés, relevant ou non de l'AP-HP, pour partager l'information et répartir les tâches. Nous sommes parvenus à partager les informations et la stratégie : 40 % des lits de réanimation de la région ont été tenus par l'AP-HP, 30 % par le secteur public hors AP-HP, 17 % par le secteur privé, 11 % par le secteur privé non lucratif et 3 % par le service de santé des armées.

Nous voulions aussi associer le sanitaire, le médico-social et les professionnels de ville : au total, 264 centres covid+ ont été installés dans la région.

Nous avons aussi bénéficié de l'expérience des autres régions, car l'Île-de-France a été touchée plus tardivement, et nous avons utilisé ces semaines pour analyser ce qui se passait dans le Grand Est ou en Italie par le biais des réanimateurs qui étaient en lien permanent avec leurs collègues italiens.

Il ne s'agissait pas que d'une crise hospitalière ; elle rendait nécessaire la mobilisation des professionnels de ville. Le 15 avait pour fonction d'orienter les malades avec comme objectif d'éviter que les salles d'attente des médecins ne deviennent des lieux de contamination. Un autre sujet était évidemment le manque d'équipements de protection individuelle qui a retardé la mobilisation des libéraux : dès le 10 mars, nous avons instauré une conférence téléphonique quotidienne avec les représentants de l'Union régionale des professionnels de santé libéraux et l'ordre des médecins, mais on se heurtait toujours à la question de ces équipements de protection individuelle.

L'ARS ne se concevait pas comme un acteur exclusif, mais a travaillé en lien quotidien avec le préfet de région et le préfet de police, avec les collectivités – nous échangeons tous les jours avec Mme Valérie Pécresse, Mme Anne Hidalgo ou les présidents de conseils départementaux. Je n'ai pas hésité à demander l'appui des collectivités, quand c'était nécessaire : le Centre régional d'information et de prévention du sida et pour la santé des jeunes d'Île-de-France (Crips) nous a ainsi aidés à constituer des équipes mobiles pour aller vers les publics précaires.

Nous avons été amenés à sortir très régulièrement de nos compétences, par exemple le 17 mars pour créer une application *Renforts-Covid* qui avait pour objectif de mettre en correspondance les volontaires et les établissements : 30 000 personnes se sont inscrites et la plateforme a permis l'affectation de 16 000 volontaires dans les établissements de santé ou médico-sociaux et de 3 000 renforts dans les Ehpad. Nous n'avions évidemment aucune compétence pour faire cela ; une startup nous a aidés à créer l'application gratuitement.

Nous avons aussi lancé la plateforme *MaPUI* pour avoir connaissance, en temps réel, des stocks de molécules critiques et de médicaments dans tous les établissements publics et privés. Grâce à cette application, l'hôpital privé d'Antony a, pendant quelques jours, envoyé son curare au centre hospitalier de Pontoise. Le dispositif a ensuite été généralisé au niveau national.

Nous avons dû adapter en permanence l'organisation de l'agence, qui, comme la région Île-de-France, s'est transformée aussi en plateforme logistique avec un appui majeur des armées : nous avons constitué, à partir de dons, un stock tampon de masques et nous avons distribué plus de 9,5 millions de masques, notamment aux établissements médico-sociaux. Nous avons dû construire une cellule funéraire pour prendre en charge les corps. De même, 150 agents travaillent sur le *tracing*.

Il a aussi fallu différencier nos interventions selon les départements : chaque département a eu son approche pour venir en soutien des Ehpad, en fonction de la réalité locale, de l'engagement des professionnels libéraux, etc. J'avais fixé à mes équipes une obligation de résultat et non une obligation de moyens ou de méthode.

Nous avons dû apprendre à communiquer et à donner les informations sur ce que l'on savait et sur ce qu'on ne le savait pas. Nous avons été amenés à nous adapter sans cesse en fonction des données disponibles – je pense en particulier à nos efforts pour comprendre la surmortalité en Seine-Saint-Denis. Cette crise aura été pionnière en la matière.

Pour conclure, je vous livrerai quelques convictions. Le fait de disposer d'une compétence large sur différents acteurs a été un atout. Nous n'aurions pas pu activer 29 filières gériatriques, mettre en place une plateforme téléphonique fonctionnant en permanence, envoyer 3 000 personnes en renfort dans les Ehpad, si nous n'avions pas eu des compétences dans la santé, le médico-social, la médecine de ville et la prévention. Dire cela ne rime pas avec l'expression d'un égoïsme institutionnel ou la défense d'un pré carré, car cette crise montre l'impérieuse nécessité de ne pas s'enfermer dans des jeux de rôles ou dans des postures. Pendant des semaines, nous avons fait le point chaque jour sur la crise avec le préfet de police et le préfet de région. Nous nous répartissions les rôles. Sans cela, nous n'aurions pas pu faire face. Nos concitoyens n'auraient pas accepté que l'État, au sens large, ne parle pas d'une seule voix.

Nous devons aussi être capables de différencier nos politiques de santé selon les territoires et d'impliquer les collectivités territoriales dans ce travail sur le diagnostic : tous les territoires n'ont pas les mêmes besoins et nos outils de différenciation sont encore trop frustes. Toutefois, si nous n'avions pas eu une approche régionale très ferme, par exemple sur la régulation des lits de réanimation, les inégalités d'un département à l'autre auraient été encore plus fortes. Les pistes pour parvenir à cette meilleure différenciation sont nombreuses ; Valérie Péresse en a évoqué certaines. En tout cas, nous n'avancerons sur les chantiers principaux qu'en cultivant cette dynamique collective.

Cette crise a aussi révélé les inégalités en matière de santé. Nous devons donc nous atteler à renforcer nos politiques de prévention et de santé publique. Réduire les écarts de mortalité entre les départements constitue, pour moi, un chantier majeur.

Enfin, la crise nous a contraints, avec une intensité inédite, à manier l'incertitude. Pour une administration, il n'est jamais facile de reconnaître ce que l'on sait et ce que l'on ne sait pas. Derrière l'affirmation, en apparence simple, qu'il faut faire preuve de transparence, force est de constater que cet effort ne suffit pas à lever la suspicion d'une partie de la population. Nos concitoyens ne comprennent pas toujours que des questions restent sans réponse. Le chantier est immense pour apprivoiser cette culture de l'incertitude et savoir nous adapter en temps réel aux données dont nous disposons.

**M. Martin Hirsch, directeur général de l'AP-HP.** – L'une des particularités de la crise a été le temps particulièrement long qu'il a fallu aux experts pour converger vers une analyse commune de la crise. Ce n'est que le 12 ou 13 mars qu'ils considèrent que l'on risque d'avoir 100 000 patients en réanimation si l'on ne fait rien. Au début, les experts considéraient qu'il fallait plutôt cerner le virus, isoler les *clusters*, mais ils n'envisageaient pas à quel point la crise allait mettre notre système de soins sous tension. La prise de conscience a été très lente. Le 29 février, Aurélien Rousseau, moi-même et d'autres responsables avons réuni les experts pour leur demander, s'il ne fallait pas changer de doctrine et se préparer à un autre scénario.

Le 1<sup>er</sup> mars, nous avons décidé de mettre en place un système commun entre l'hôpital et la ville pour pouvoir suivre des patients n'ayant pas besoin d'être hospitalisés à domicile avec leur médecin traitant en lien avec des médecins hospitaliers – c'est l'application Covidom qui bénéficiera à 70 000 patients. Pour mémoire, à l'AP-HP, nous avons accueilli 15 000 patients en réanimation et, dans l'ensemble des hôpitaux d'Île-de-France, le chiffre doit avoisiner les 30 000 patients. Un médecin généraliste sur deux a participé à ce dispositif qui constitue une innovation majeure, susceptible de changer considérablement les modalités de suivi des patients entre la médecine de ville et l'hôpital. En tout cas, elle a tout changé dans la crise. Une enquête a été faite sur 10 000 patients suivis sur Covidom : 40 % d'entre eux répondent que, sans l'application, ils seraient allés aux urgences.

On peut parler des masques, des blouses, des surblouses, des gants, des respirateurs, mais le problème majeur a été celui du personnel. Je reconnais que l'AP-HP est entrée dans cette crise dans les pires conditions, avec un manque d'infirmières, de personnels paramédicaux, de manipulateurs radio, etc. Ces difficultés s'aggravaient depuis dix-huit mois, si bien que des lits de soins critiques étaient fermés faute de personnel. La question avait été soulevée depuis un certain temps, mais elle était sans réponse à ce stade.

Nous avons donc dû bousculer toutes les organisations de travail : moins de congés, moins de repos, des journées plus longues, des journées qui s'enchaînaient, etc. Permettez-moi à cet égard de rendre hommage aux personnels et à leurs représentants.

Nous avons aussi fait appel à des renforts grâce à une infrastructure considérable : des milliers de professionnels sont venus dans les hôpitaux. Il faudra réfléchir à la manière de faire encore mieux appel à de telles réserves – internes, externes, régionales, extra-régionales – dans les situations de crise.

Dans les années qui viennent, les hôpitaux auront besoin de s'adapter pour faire face à des épidémies ou à d'autres catastrophes, qu'elles soient prévisibles ou imprévisibles. Le fonctionnement ne sera pas toujours le même toute l'année.

Pendant cette crise, de nombreux professionnels n'ont pas joué leur rôle habituel : des élèves infirmiers ou des élèves médecins sont devenus infirmiers ou préleveurs, quand des médecins devenaient infirmiers, etc. Cela peut être vu comme un dysfonctionnement ou comme une capacité d'adaptation que l'on peut désormais prévoir, organiser, reconnaître et mieux prendre en compte.

Les difficultés rencontrées en matière d'approvisionnement ont déjà été évoquées. Nous avons réalisé que notre pays ou notre continent ne pouvait pas, en deux ou trois semaines, se mettre à fabriquer massivement des masques. Notre dépendance à l'égard de l'extérieur est l'un des facteurs sur lequel nous pourrions agir. Nous devrions être capables de monter un système, dans lequel l'industrie européenne peut basculer vers une production européenne.

Les données ont été fondamentales pour gérer cette crise : la question de notre souveraineté européenne en matière de données est donc majeure. Si un conflit diplomatique ou commercial devait bloquer nos données dans un *cloud*, nous serions dans une bien mauvaise posture !

Permettez-moi de revenir sur le programme Covisan évoqué par la présidente de la région. Dès le lendemain du premier pic – le 9 avril –, notre préoccupation a été d'éviter le pic suivant. Il a fallu renouer avec une tactique assez claire : casser les chaînes de contamination, repérer les personnes contaminantes et les isoler. Ce travail s'est mis en place dès le 9 avril et s'est concrétisé dès la semaine suivante avec la médecine de ville et la médecine hospitalière, sous l'égide de l'ARS et de la préfecture et en associant les différentes collectivités. Madame la présidente de région, l'État ne vous a pas sortie de Covisan, mais a basculé vers un autre dispositif piloté par l'assurance maladie : Covisan persiste avec ses différents partenaires et permet de mettre en place, là où l'ARS le demande, des équipes de préleveurs. Il s'agit d'une force de frappe d'un millier de personnes prêtes à aller prélever et à donner un coup de main aux autres acteurs, lorsque cela est nécessaire. C'est une initiative très importante et c'est la démonstration qu'en période de crise, l'hôpital n'est pas une institution qui attend que les patients viennent à elle, mais qu'il est un opérateur qui va au-devant des questions de santé publique.

Nous avons vécu une coopération exemplaire avec les autres établissements de santé, publics comme privés. Cela s'est traduit très concrètement par l'ouverture de lits de soins critiques et leur régulation 24 heures sur 24, y compris lorsqu'il a été choisi de laisser quelques lits disponibles dans les établissements de référence. Les évacuations sanitaires n'ont pas été faites à la place des opérateurs de la région ; elles n'ont pas été décidées au

moment où nous étions saturés, mais au moment où nous prévoyions la possibilité d'une saturation. Cela nous a permis d'accueillir tous les patients et de passer ce pic.

**M. Bernard Jomier, rapporteur.** – Je vous remercie tous les trois.

J'ai peu de questions pour vous, madame la présidente de région, car vous n'aviez pas de responsabilités institutionnelles, mais vous vous êtes mobilisée pour faire face au mieux à cette crise qui touchait les habitants de votre région, comme partout sur le territoire. Dans une tribune, vous avez exposé les réflexions que vous menez avec vos homologues sur la place des régions dans l'organisation de notre système de santé. Vous avez été ministre, notamment du budget. Lors d'auditions à l'Assemblée nationale, d'anciens ministres de la santé ont évoqué la question budgétaire pour justifier leurs décisions d'achat de masques. La place de la santé dans l'appareil d'État et la décision publique est-elle la bonne ? Quelles éventuelles modifications suggèreriez-vous ?

Monsieur le directeur général, je salue le rôle de l'AP-HP et des hôpitaux en général. Nous avons tous constaté leur engagement et nous sommes tous conscients de tout ce qui a bien fonctionné, mais nous recherchons les marges de progression. La table ronde précédente a fait apparaître une certaine mise à l'écart de la médecine de ville, au moins en début de crise – comme cela avait été le cas avec la crise de la grippe H1N1, pour d'autres raisons. D'après les personnes auditionnées, le lien avec l'AP-HP était compliqué, avec une multitude d'interlocuteurs, et la transition en sortie d'hôpital vers la médecine générale était complexe.

Monsieur le directeur de l'ARS, le code de la santé publique prévoit que le préfet est pilote dans les crises sanitaires, même si, bien entendu, l'ARS a un rôle fondamental. L'ARS est-elle organisée de manière adéquate à l'échelle des territoires ? Avec 50 % de ses effectifs au siège et 50 % dans les délégations territoriales, l'organisation des ARS n'est-elle pas insuffisamment territorialisée ?

En début d'épidémie, nous avons connu une phase d'incertitude. Puis, fin février, nous avons commencé à avoir un certain nombre d'éléments sur la maladie. Vous l'avez rappelé, l'épidémie présente des caractéristiques sociales, territoriales et populationnelles. Cette découverte date probablement de la fin du mois de mars. Mais ce n'est que fin avril qu'une politique adaptée, allant vers les populations les plus touchées, a été mise en place : pourquoi ce décalage ? Par manque de tests ? En raison de l'envahissement par la question hospitalière ? Les ARS ne sont-elles pas encore trop prisonnières de leur histoire et des anciennes agences régionales de l'hospitalisation ? En effet, elles ont été très actives sur le volet hospitalier, mais ont été beaucoup plus en difficulté, avec toutefois une grande hétérogénéité selon les territoires, pour animer la partie ambulatoire, ainsi que le lien avec les élus locaux et les acteurs non hospitaliers.

Vous nous avez dit que vous aviez préparé une stratégie fin janvier : quelle était la place des acteurs de ville à ce moment-là ? Vous avez reconnu qu'au 10 mars vous n'aviez pas les moyens de protéger les professionnels de ville et vous avez donc décidé de ne pas les mettre en première ligne. Cela a le mérite de donner une explication claire à la non-sollicitation immédiate de la médecine de ville, au-delà de la question un peu technocratique des trois phases de lutte contre une épidémie.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Au fil des auditions, il est apparu que, dans toutes les régions, la proximité a été un facteur majeur, à la fois pour les professionnels

de santé des territoires qui ont apprécié d'avoir un dialogue avec les délégations territoriales, mais aussi avec les préfets et les collectivités locales.

Existe-t-il des différenciations territoriales au sein du périmètre géographique de l'ARS ? Lors de l'audition consacrée à la région Grand Est, l'ARS est apparue mal formatée pour assurer des tâches logistiques : c'est là que le bât a blessé et que les ARS sont apparues peu réactives, notamment sur la question des équipements de protection individuelle. Le fameux triptyque « tester-isoler-tracer » n'a été mis en place que depuis peu, hormis dans certains *clusters*. D'autres pays l'ont développé à une plus grande échelle, ce qui a permis de meilleurs résultats.

Monsieur Hirsch, pouvez-vous nous préciser ce que vous entendez par « experts » ? Nous avons entendu tellement d'experts à la télévision, que l'on ne sait plus qui est réellement expert !

Comment la régulation a-t-elle été conduite ? Au départ, il était prévu qu'il y aurait des hôpitaux de première, de deuxième et de troisième ligne. Cette organisation ne s'est-elle pas révélée quelque peu illusoire ? Les patients ont-ils été orientés vers certains établissements en fonction de leur état de gravité ? Quelle a été la place de l'AP-HP par rapport aux autres établissements ?

Les essais menés à l'AP-HP sur des protocoles de soins ont-ils été proposés à d'autres établissements ? Dans quelle proportion ?

Dans l'hypothèse d'une résurgence du virus, faut-il poursuivre notre stratégie de maintien à domicile ou en Ehpad ou au contraire la réviser afin de rapprocher rapidement les patients de structures hospitalières dès les premiers signes cliniques ou biologiques de dégradation de leur état de santé, notamment au stade de l'orage cytokinique ?

**Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure.** – Je remercie nos trois intervenants. Je salue l'engagement et l'effort de l'Île-de-France qui a montré son agilité. Je salue aussi, madame la présidente de région, votre combat pour les transports franciliens.

Monsieur Hirsch, vous semblez considérer l'application Covidom comme fondamentale, voire providentielle. Pourtant, lors de la table ronde précédente, aucun médecin généraliste ne nous a parlé de cette application.

Lors de la prochaine crise et dans l'hypothèse où nous aurions des stocks de matériel suffisants pour les protéger, envisagez-vous d'associer d'abord les médecins généralistes, sans envoyer les patients directement à l'hôpital ? Ma question s'adresse également à M. Aurélien Rousseau. Par ailleurs, quels ont été vos liens avec Santé publique France et quelle a été sa réponse à vos besoins ? De quel stock de tests disposez-vous et quelle est votre capacité à répondre aux besoins ? Comment sont associés les laboratoires, publics ou privés ? Comment se fait-il que vous n'ayez pas réquisitionné les masques commandés par la région Île-de-France, alors que l'État a réquisitionné ceux qui avaient été commandés par la région Bourgogne-Franche-Comté, qui pourtant ne dépassaient pas les 5 millions ? Pourquoi cette différence ?

**Mme Valérie Pécresse.** – Parce que nous avons spontanément donné à l'État les deux premiers millions et demi : ils n'ont pas eu besoin de les prendre !

Monsieur Jomier, le sujet est financier, mais il concerne aussi les moyens humains. J'ai toujours été contre les *numerus clausus* et leur levée aura impact positif sur notre système de santé, quand les nouveaux médecins seront formés. Ce malthusianisme dans les formations des personnels médicaux et paramédicaux est compliqué à gérer en Île-de-France, car nos professionnels ont le même salaire que s'ils étaient installés en Corrèze, alors que le coût de la vie n'est pas le même – nous nous battons pour les garder !

Sur la question financière, il y a à la fois un sous-financement des investissements hospitaliers et du gaspillage. C'était également le cas dans les universités françaises, lorsque j'étais ministre. L'organisation du système génère du gaspillage, alors même qu'il y a peu d'argent. C'est le cas des transports sanitaires qui devraient être gérés par l'autorité organisatrice des transports afin de faire de la mutualisation et donc de générer des économies pour l'assurance maladie. C'est aussi le cas des urgences qui, grâce au développement de la télémedecine, ne devraient plus constituer le premier recours systématique de bien des patients. Ce ne sont que deux petits exemples ; il y en a beaucoup d'autres. Le système de santé doit être mieux financé et mieux organisé.

**M. Aurélien Rousseau.** – Il n'y a aucun doute que la gestion de la crise sanitaire relevait de la responsabilité du préfet de zone et du préfet de département. Le code de la santé publique prévoit que les moyens de l'ARS sont mis à la disposition du préfet. Cette crise a été pendant longtemps une crise essentiellement sanitaire. Les compétences propres de l'Agence ont été mobilisées. Il ne me semble pas que la répartition des compétences ait été un obstacle à la rapidité de notre réaction.

Cette crise va nécessairement réinterroger nos organisations. Jusqu'à présent, en Île-de-France, les délégations départementales de l'ARS étaient des miroirs du siège, avec les mêmes départements. Or il est apparu que la gestion des lits de réanimation a été gérée au siège, tandis que l'installation de barnums avec les collectivités ou le contact quotidien avec les 700 Ehpad de la région doit être assuré au niveau des délégations. Mais on se tromperait, si l'on pensait que la prise en compte des territoires relève des seules délégations : les équipes du siège doivent aussi prendre en compte cette dimension dans leurs décisions. La culture de l'agence doit encore évoluer.

La covid-19 a été une chambre d'écho « au carré » des inégalités : elle touchait plus fortement les personnes obèses et les personnes diabétiques, maladies dont la prévalence est encore plus forte dans les quartiers populaires. Nous le réalisons petit à petit. Le 22 mars, en pleine crise, j'ai commandé une étude sur la surmortalité à l'observatoire régional de santé, car j'étais inquiet d'éventuelles inégalités dans la prise en charge à l'hôpital. Cette étude a mis en lumière un renoncement aux soins : les gens sont arrivés plus tard à l'hôpital, certains sont morts aux urgences, sans même atteindre le service de réanimation. Alors que les premiers résultats de cette étude me sont remis à la toute fin du mois de mars, dès le 4 avril, le Président de la République fait un déplacement dans une maison de santé pluriprofessionnelle de Pantin pour parler du renoncement aux soins et de l'accès aux maisons de santé pluriprofessionnelles, car le renoncement aux soins dans les quartiers populaires a un effet « au carré » sur le taux de mortalité. Ces éléments populationnels ont été confirmés par des données internationales en provenance notamment de Grande-Bretagne et des États-Unis, qui évoquent ces données de manière beaucoup plus directe et prennent moins de précautions que nous.

Il n'y a pas eu de volonté de mettre les libéraux de côté. L'Agence a certes un cœur hospitalier et heureusement ! Car notre défi premier a été de faire monter en puissance le système de santé. Nous avons été concentrés sur ce défi.

Permettez-moi de préciser l'un de mes propos précédents : le sujet des équipements de protection a pesé sur nos relations avec les médecins généralistes. Nous avons très vite développé des protocoles pour une prise en charge dans les cabinets de ville, mais au départ, nous ne disposions que du stock stratégique de l'État que beaucoup considéraient comme insuffisant ; dès que nous – ou la région – avons eu un stock complémentaire, nous avons renforcé les dotations en direction des médecins libéraux. Avec les représentants des médecins libéraux et les élus locaux, nous avons ouvert 264 centres covid+ qui permettaient d'orienter le patient vers un centre dédié. Mais au pic de l'épidémie, ces centres n'accueillaient qu'une trentaine de patients par jour en moyenne – c'est peu. *A posteriori*, nous aurions peut-être dû organiser une prise en charge dans les cabinets. Mais ces centres nous ont néanmoins été très utiles pour projeter des équipes vers les Ehpad, ainsi que pour les équipes chargées des prélèvements.

Nous avons collectivement sous-estimé l'effet du renoncement aux soins, y compris vers les médecins dont le cabinet était resté ouvert. La communication que nous avons mise en place lorsque nous avons constaté la baisse de 65 % des consultations chez les spécialistes a eu beaucoup moins d'impact que celle que nous avons martelé au cours des premières semaines sur le recours au 15. C'est un sujet sur lequel nous devons retravailler.

Les centres covid+ ont été insuffisamment sollicités, mais ils ont permis de mobiliser les acteurs, notamment les élus locaux. À partir du 10 mars, nous avons organisé un point quotidien avec les médecins libéraux ; c'est ainsi que nous avons mis en place un protocole pour organiser la prise en charge des sorties d'hospitalisation. J'espère que ce travail fructifiera et que nous pourrions capitaliser dessus.

Nous avons constaté des différences entre départements, notamment sur les gradients socio-économiques ; les départements les plus proches de l'Oise ont été plus touchés, en raison des *clusters* de l'Oise ; en revanche, tous les départements de la région ont été touchés par les effets du *cluster* majeur de Mulhouse, avec le retour des communautés en Île-de-France. À partir du 1<sup>er</sup> mars, le virus circule activement dans tous les départements de la région et nous activons alors les dispositifs qui relèvent de la phase épidémique.

Heureusement que nous avons une régulation régionale de la réanimation ! Lorsque nous sommes passés en orange, alors que les autres régions étaient en vert, nous étions encore au-dessus des 40 % de lits de réanimation occupés. Mon obsession a toujours été que chaque département ne gère pas ses propres lits. Nous avons aussi 17 % ou 18 % des lits de réanimation qui relevaient de l'hospitalisation privée. Nous nous sommes posé la question d'ouvrir des lits dans tous les établissements ou de rapatrier les respirateurs et les personnels. Des équipes de l'ARS sont allées voir les équipements sur place. Finalement, le taux de mortalité en réanimation a été le même partout dans la région.

Nous avons géré les afflux de patients par phase : d'abord dans les établissements de santé de référence, puis dans les établissements privés, afin de conserver le plus longtemps possible des marges de manœuvre à l'AP-HP pour faire face à la dernière vague.

Nous avons insuffisamment communiqué, notamment en Île-de-France, parce que pendant une semaine il y a eu un effet « drôle de guerre ». J'avais prescrit la

déprogrammation, mais les établissements privés ne voyaient pas de malades. L'interrogation a duré une semaine ; ensuite, toutes les capacités privées ont été saturées. Même de grands groupes comme Ramsay ont fait comme le public, à savoir faire venir des soignants et du matériel du reste de la région. Nous ne l'avons pas cité, mais 500 soignants sont venus en renfort du reste de la France durant la semaine du 1<sup>er</sup> avril.

Je ne me prononce pas globalement sur les ARS quant à la préparation à la gestion de crise. Les compétences et les savoir-faire sur le papier sont éprouvés par les événements. À Paris, de nombreux événements nous ont conduits à vérifier cela. Depuis deux ans que je suis directeur général de l'ARS, j'ai dû activer la cellule de crise à plusieurs reprises, pilotée avec le préfet de police et le préfet de région. Il y avait des équipes, elles étaient prêtes.

Il y a eu un choix d'allouer directement les équipements de protection individuelle du national aux établissements sanitaires et médico-sociaux par le biais des groupements hospitaliers de territoire (GHT). Les ARS étaient chargées de vérifier ces éléments d'allocation. À partir du 10 mars, nous avons mis en place une cellule avec un référent par GHT pour vérifier que nous n'avions pas oublié un Ehpad ou que nous ne nous étions pas trompés de destination. Très vite, en complément de la politique nationale, sur les modalités de distribution logistique, mais aussi sur les catégories de soignants visés, nous avons mis en place un dispositif pour lequel nous avons fait appel aux dons pour constituer un stock tampon. Ces dons sont venus de grandes entreprises et de collectivités territoriales, comme la région Île-de-France et la ville de Paris, qui a aussi beaucoup aidé l'AP-HP. Nous avons projeté ces ressources dans les Ehpad ou pour des publics qui n'étaient pas identifiés par la circulaire nationale – je pense notamment aux personnes à la rue et aux publics précaires à Paris. Ces dons nous ont permis de doubler la dotation aux Ehpad. La région était totalement transparente avec nous sur les commandes, sur ce qu'elle recevait et les difficultés à les recevoir. Cela a parfois été un film à rebondissements... Dès lors que nous étions « alignés », la région a complété les dotations de l'État, tout en respectant la priorisation fixée par l'État - je n'avais aucune raison de solliciter quelque réquisition que ce soit.

Nous avons aussi travaillé avec beaucoup de transparence avec le national : si nous n'avions pas été appuyés, notamment sur les évacuations sanitaires, nous n'aurions jamais pu faire des opérations de l'ampleur de celles que nous avons décidées le 27 mars. Ce jour-là, il y avait 1 125 patients détectés positifs à la covid en réanimation. Les capacités n'étaient pas saturées, mais avec un solde de 150 admissions supplémentaires par jour, nous savions que nous risquions la saturation cinq ou six jours après. Nous avons donc demandé des évacuations sanitaires vendredi 27 mars. Les premières sont intervenues le 28 et le 29 mars, et beaucoup plus le mardi et le mercredi, alors que nous étions en limite de capacité.

La politique « tester, tracer, isoler » a été mise en place dès le départ. Peut-être que je me trompe, mais durant toutes ces semaines de janvier et de février, notamment dès le 24 janvier, madame Deroche, nous avons deux patients touristes chinois résidant dans un Airbnb des Hauts-de-Seine. Le soir même, les médecins de veille de l'Agence étaient au pied de leur lit pour reconstituer tout leur parcours : ils étaient allés chez Louis Vuitton, sur un bateau-mouche, au Bon marché, au Louvre... Nous avons fait une typologie pour savoir quel était le degré de risque et contacté des dizaines et des dizaines de personnes pour les interroger sur la nature de leurs relations avec ces personnes, faire livrer des kits de masques et de gel hydro-alcoolique à domicile. Nous avons fait cela durant tout le mois de février. Je crois que cela a contribué à ralentir la progression de l'épidémie. Nous avons été en saturation sur cette politique au début du mois de mars, notamment quand nous avons été percutés par

l'effet Mulhouse, avec de nombreux cas. Mais nous avons été capables de traiter les *clusters* de l'Oise et du Val-d'Oise.

En Île-de-France, la cellule d'intervention en région (CIRE) de Santé publique France, localisée à l'ARS, a de bonnes relations avec nous. Nous avons beaucoup travaillé ensemble sur les impacts sanitaires de Notre-Dame de Paris. Il y avait des réflexes. Il est certain que la structuration des systèmes d'information pour la remontée d'informations pour le nombre de cas positifs à la covid en Ehpad nous a demandé de mettre en place des dispositifs de contrôle. Cela s'est plutôt bien passé. En mars, j'ai décidé avant le national de mettre en place un système d'information pour faire remonter la situation et les besoins des Ehpad. Cela ne marchait pas très bien par téléphone. Un dispositif national a été mis en place le 27 mars, mais nous avons maintenu le nôtre durant quelques semaines, car il permettait la remontée des besoins, ce qui me semblait utile. Globalement, la relation était de qualité, même si nous n'étions pas dans la même fonction.

Il y a actuellement 538 lieux de prélèvement en Île-de-France, laboratoires habilités à faire des tests PCR. Nous sommes dans une phase de forte tension avec la conjonction de plusieurs phénomènes : l'augmentation du nombre de tests, avec les bons de l'assurance maladie, les départs en vacances pour lesquels il est demandé un test, la reprise de l'activité chirurgicale, où un test est demandé, et le départ en vacances du personnel de laboratoire.

Nous veillons à maintenir cette capacité. La semaine dernière, il y a eu une avancée importante avec l'autorisation des techniciens de laboratoire à faire les prélèvements, de même que nous avons obtenu, plusieurs semaines avant, que les étudiants en médecine puissent le faire.

Tous les deux jours, je tiens une conférence téléphonique avec les patrons de laboratoire. Nous devons être extrêmement mobilisés pour que les personnes symptomatiques aient accès aux tests et que les laboratoires continuent de prioriser les tests PCR. Il y a eu, là aussi, un petit effet « drôle de guerre » : on les a beaucoup sollicités et le décollage des tests n'est survenu que quelques jours ou quelques semaines après. C'est maintenant qu'il faut être à la hauteur de cette mission de santé publique ; tous les jours, le nombre de tests augmente. Je compléterai tout cela en répondant à vos questions écrites. Actuellement, l'Île-de-France effectue plus de tests par habitant que la moyenne nationale et j'espère que nous irons encore plus loin, sans forfanterie aucune, car les plus gros risques sont ici en raison de la densité de la population. Nous devons être encore plus proactifs.

**M. Martin Hirsch.** – Sur les relations avec les médecins de ville, le diagnostic n'est pas que cela n'a pas bien fonctionné pendant cette période, mais que cela ne fonctionnait pas très bien avant. Cela a bien fonctionné pendant la crise. Ce n'est pas simplement vu de l'AP-HP. Contrairement aux habitudes, on n'a pas d'abord défini des dispositifs, puis demandé aux médecins de ville s'ils voulaient monter à bord. Dès la décision de créer Covidom le 1<sup>er</sup> ou le 2 mars, nous avons eu le président de l'URPS au téléphone pour savoir s'il voulait participer à la conception du dispositif. Même chose pour Covisan. Dès le départ, les deux grands programmes majeurs ont été conçus avec les représentants de la médecine de ville. Un médecin généraliste sur deux en Île-de-France était impliqué dans Covidom ; 84 % d'entre eux recommanderaient ce dispositif.

Lorsqu'après la première vague nous avons reçu les membres du directoire de l'URPS, nous leur avons demandé comment faire pour continuer dans les mêmes conditions

et ne pas retomber dans les travers précédents. La crise a permis aux différents acteurs de travailler comme jamais ils ne l'ont fait ensemble auparavant.

Lorsque j'évoque les experts, je ne parle pas du Conseil scientifique, créé la deuxième semaine de mars, mais des spécialistes du coronavirus consultés en janvier et février. Ils nous appelaient à être extrêmement vigilants, à isoler les malades, mais ils n'ont pas extrapolé la situation chinoise, en nous disant qu'il faudrait multiplier par trois le nombre de lits en réanimation... Ils imaginaient qu'on pourrait avoir quelque chose de circonscrit, et non ce qui s'est passé sur la planète entière. Ce n'est pas une mise en cause de leur expertise. Parfois, dans certaines crises, vous pouvez enquêter sur les raisons pour lesquelles les pouvoirs publics n'ont pas écouté les experts. Mais ici, experts et pouvoirs publics ont partagé les incertitudes. Je n'ai pas vu se préciser précocement le scénario vécu...

Sur la régulation, le directeur général de l'ARS vous a répondu en grande partie. L'utilisation des lits et des activités a été faite le mieux possible. Dans nos lits de réanimation, un peu plus de 10 % des patients avaient besoin d'une assistance circulatoire extérieure, signe de grande gravité. C'est peu le cas dans d'autres établissements en Île-de-France ou ailleurs, où ce taux est plutôt de 1 % ou 2 %. Vous pourrez vérifier cela par la grande cohorte des réanimations qui a été mise en place.

Les essais cliniques ne se sont pas arrêtés aux frontières de l'AP-HP. Ils ont souvent été étendus aux hôpitaux hors Assistance publique d'Île-de-France, à la médecine de ville parfois, et il y a également un plan national.

**M. Roger Karoutchi.** – Je remercie Valérie Pécresse, parce que les communes des Hauts-de-Seine se sont lancées, fin mars, début avril, dans la bataille homérique pour acheter des masques, du gel hydro-alcoolique et des équipements, alors qu'elles ne sont pas équipées pour cela. La plupart sont passées par la centrale d'achat de la région pour sécuriser leurs achats. C'est très bien de la part de Valérie Pécresse de l'avoir fait, mais est-ce normal ? En période de crise, l'État aurait dû avoir un système ultraperformant de commande ; il ne l'avait pas ! On nous a annoncé que l'État avait commandé 1,2 milliard de masques, mais où sont-ils ? Depuis qu'ils ont été commandés, soit ils sont venus à dos de yack, soit ils ne sont jamais arrivés... Actuellement, lorsqu'on demande au ministère de la santé, on est bien loin du milliard de masques. Nous avons aussi entendu en visioconférence Jean Rottner. Heureusement que les collectivités se sont impliquées dans cette crise, car au début c'était très préoccupant et anxiogène.

Pendant toute la période du confinement, la communication sur la gestion de la crise a été catastrophique. Confiné dans un appartement, inquiet perpétuel, mieux valait que je n'écoute pas les médias, sous peine de devenir dépressif... Peut-être qu'à votre niveau, vous estimiez agir au jour le jour et faire au mieux, mais l'opinion publique était tétanisée.

Tout à l'heure, les médecins et infirmiers nous ont tous dit que les relations structurelles avec les administrations de santé ont été catastrophiques. Ne faut-il pas trouver une autre forme d'organisation ? N'y a-t-il pas trop de strates, de structures de santé par rapport à ce dont on a besoin pour être rassuré ? Ne faudrait-il pas un monsieur ou madame crise sanitaire dans chaque région ou département ?

J'étais régulièrement en audioconférence avec le préfet des Hauts-de-Seine. Il était accompagné des représentants de toutes les administrations. Théoriquement représentant de l'autorité, il passait son temps à donner la parole aux uns et aux autres qui ne disaient pas

tous la même chose. Résultat, à la fin de la réunion, les parlementaires en savaient moins qu'au début et étaient plus inquiets...

Certes, c'est difficile, et une pandémie comme celle-là ne se prévoit pas. C'est un choc. Mais nous avons quand même eu l'impression d'un manque de psychologie par rapport à la population au regard de ses inquiétudes et d'un déficit de prise en compte de l'aspect strictement humain, personnel.

Certes, M. Hirsch a rappelé l'évolution des traitements dans les hôpitaux. Mais les médias nous disaient : il y a 30 000 morts et il n'y a pas de traitement. Trouvez les moyens de redonner un peu de sérénité ! Si vous voulez une reprise, que les gens recommencent à vivre – tout en faisant attention –, il faut retrouver au moins un peu de confiance.

J'ai posé la question, mais on ne sait pas combien exactement il y a de lits de réanimation en Île-de-France, quel est le stock de médicaments... Le Président de la République affirme qu'il y a 10 millions de tests en réserve. C'est un chiffre qui semble impressionnant, mais il n'est pas grand-chose en cas de deuxième vague : il sera épuisé en un à deux mois...

Est-on réellement mieux préparé aujourd'hui qu'il y a quatre mois en cas de seconde vague ? Les critiques des uns et des autres sur le fonctionnement et la structuration de la gestion de la crise ont-elles eu des effets ? Les gens pourront-ils se dire : « certes, la pandémie est là, mais nous avons le sentiment que c'est traité » ?

**Mme Angèle Prévaille.** – Madame Pécresse, quelle action avez-vous prévue pour équiper les lycéens et résorber la fracture numérique ? Réinterrogez-vous vos politiques ? Vous nous avez indiqué que les masques étaient là, mais qu'une distribution n'était pas possible ; durant combien de temps, pourquoi et à cause de quels freins ?

Monsieur Rousseau, nous pouvions imaginer qu'il y aurait des soucis dans les Ehpad, car les personnes étaient confinées, tandis que le personnel entraît et sortait. Y a-t-il eu des *clusters* dans les Ehpad d'Île-de-France ? Combien y a-t-il eu de décès, en pourcentage ? Dans les Ehpad où des tests ont été réalisés, quel était le pourcentage de tests positifs ?

Vous avez mentionné la culture de l'incertitude. Le discours a-t-il fait en sorte que les Français puissent avoir une culture de l'incertitude ?

Monsieur Hirsch, je partage vos propos sur les données de santé. Comment faire comprendre qu'il y a des risques à mettre des données de santé dans un *cloud* ?

**Mme Victoire Jasmin.** – Madame Pécresse, vous avez évoqué ce que vous avez mis en œuvre dans votre champ de compétences, mais je crois que tout ne s'est pas très bien passé... J'ai l'impression, en vous entendant, vous et le directeur de l'ARS, que chacun avait ses compétences et que tout s'est bien passé. Mais un des vice-présidents de la région, M. Patrick Karam, a démissionné justement, parce qu'il y avait des difficultés et qu'il ne voulait être ni responsable ni coupable. Il y a eu un hic, car il y avait probablement une centralisation des différents services et particulièrement de l'État. Pouvez-vous nous en dire davantage ?

Monsieur Hirsch, on a vu se développer plusieurs applications pour les données. Chacun a essayé de faire au mieux. Comment allez-vous récupérer l'intégralité des données ? Dans le cadre du *big data*, vous avez la possibilité d'avoir toutes les données qui concernent

les patients ou les pathologies, vous aviez déjà des dispositifs assez opérationnels. Comment allez-vous réussir à mettre dans vos bases de données les informations recueillies durant la crise de la covid ?

**Mme Laurence Cohen.** – L’investissement des collectivités a été fondamental, compte tenu des manques de l’État. Madame Pécresse, vous mettez en avant le rôle de la région et prônez la régionalisation et la différenciation territoriale. Plus on est proche des populations, mieux c’est. Je suis pour aller encore plus près des citoyens, dans les départements, et synchroniser avec la région, peut-être sous forme d’assemblées régionales.

En période de crise, ne faut-il pas avoir une organisation exceptionnelle, avec un seul pilote sur le terrain, une cellule de crise qui centralise les choses ?

Monsieur Rousseau, vous avez évoqué l’évacuation des patients qui a permis de ne pas saturer les services. Mais ces évacuations ont été jugées, y compris par des professionnels de santé, comme n’étant pas la meilleure solution, car pouvant aboutir à des pertes de chances. Avez-vous un bilan plus précis sur ces évacuations ?

Nous constatons, partout sur le territoire, que les laboratoires sont saturés et n’arrivent pas à faire face et à donner les résultats en temps voulu. Les temps d’attente sont très longs. Comment réagissez-vous à cela ? Êtes-vous en mesure d’organiser les choses pour ne pas rester sur cet état de fait ?

Êtes-vous en mesure d’avoir les masques FFP2 commandés ? Peuvent-ils être stockés en Île-de-France ?

Monsieur Hirsch, vous nous avez donné des éléments, mais est-ce que vous prévoyez de revoir la politique de l’AP-HP sur la fermeture des lits ? Le problème numéro un était le manque de personnel, mais il existe aussi une politique de fermeture de lits, remise en cause par le personnel soignant en lutte.

**M. Martin Lévrier.** – Merci, madame la présidente et messieurs, de votre implication durant toute la crise. Vous étiez au four et au moulin...

Madame Pécresse, je n’ai rien contre la décentralisation ou la déconcentration, mais il peut y avoir derrière un problème de communication, un sentiment de concurrence, au lieu d’une nécessaire complémentarité en cas de crise. Comme le disait M. Karoutchi, les Français étaient terriblement inquiets, voire angoissés. L’État avait commandé un milliard de masques, l’Île-de-France 25 millions, soit moins de 1 % du volume de l’État. C’est très bien, mais il y a eu ce risque de concurrence, alors qu’il est très important de travailler en complémentarité. On nous dit tous les jours que le Gouvernement ne fait rien, alors que les collectivités font beaucoup. C’est vrai que les collectivités font beaucoup, mais comment trouver ce bon équilibre pour éviter des conflits qui n’ont pas lieu d’être en temps de crise ?

L’État dit qu’il peut faire 700 000 tests par semaine ; or on en est à 320 000 aujourd’hui. Selon les médecins, les patients attendent très longtemps pour faire ces tests. C’est inquiétant, alors que le *tracing* est essentiel.

Les hôpitaux nous ont dit qu’ils s’en sont sortis, car ils ont travaillé ensemble et qu’on les a laissés en paix. Ils ont été totalement libres de s’organiser, certes avec l’accord de l’ARS, mais cela allait très vite. Avez-vous eu le sentiment qu’il fallait améliorer les relations avec les hôpitaux et faire plus confiance au terrain ou cela n’a-t-il rien à voir ?

Entre l'ARS et l'AP-HP, ce sont deux monstres qui travaillent ensemble. Mais si vous travaillez mal ensemble, que se passera-t-il ? Le nombre de lits relève plus de l'ARS que de l'AP-HP. Que faites-vous pour que cela se passe bien ?

**Mme Annie Delmont-Koropoulis.** – Il y a eu un gros travail d'organisation et de communication. Nous avons déjà beaucoup travaillé sur la mise en réseau des hôpitaux publics et privés et ceux de l'AP-HP. Cela a bien marché durant cette crise, car tout le monde s'est entraîné. J'ai demandé que nous auditionnions le directeur général de l'hôpital Avicenne, M. Pascal de Wilde, et le Pr Emmanuel Martinod, chef du service de chirurgie thoracique, qui ont fait un travail de coordination remarquable.

Beaucoup de choses importantes ont été faites, comme l'ouverture en urgence des centres d'accueil dédiés au dépistage. Je remercie la région, l'ARS d'Île-de-France et son antenne de Seine-Saint-Denis qui ont largement répondu présents. Les deux centres covid sur Aulnay-sous-Bois ont bien tourné et ont permis de prendre en charge une grosse partie de la population qui n'avait pas de médecin traitant.

Les médecins et infirmiers salariés qui se sont mobilisés dans ces centres m'ont fait part, monsieur Rousseau, de difficultés de portage salarial pour leur rémunération. Pouvez-vous les rassurer ?

En ce qui concerne les tests PCR, il faut les réaliser de façon massive, systématique et répétée. Nous pourrions ainsi confiner les gens qui sont atteints du covid. C'est le seul moyen dont nous disposons actuellement pour réussir à gérer cette crise.

Concernant les tests sérologiques rapides, de nombreux professionnels de santé ont dénoncé leur manque de fiabilité – il y a eu beaucoup de faux négatifs. Dans ces conditions, est-il pertinent de les mettre à disposition en pharmacie ?

Je suis médecin dans le secteur médico-social et une question me tient particulièrement à cœur, celle de l'admission en réanimation des résidents lourdement handicapés des établissements sociaux et des Ehpad. J'ai été témoin de cas particulièrement choquants ; c'est une question éthique de première importance. Des directives ne pourraient-elles pas être adoptées afin que de telles dérives ne se reproduisent pas ?

**Mme Valérie Péresse.** – Sur la fracture numérique, madame Préville, nous avons proposé en septembre 2019 aux équipes pédagogiques d'équiper les lycées d'Île-de-France en tout numérique. La moitié des lycées avait répondu oui. Compte tenu de ce que nous avons constaté au printemps, nous distribuerons ces équipements à tous les lycées l'année prochaine. Ainsi, chaque collégien qui rentrera au lycée aura droit à une tablette ou à un ordinateur, sauf si ses parents le refusent – ils peuvent considérer qu'ils ont déjà des équipements ou qu'ils ne veulent pas d'ordinateur chez eux. Les équipes pédagogiques ne pourront pas refuser sous peine de mettre à mal la continuité pédagogique, ce qui n'est pas acceptable. Nous serons donc à un taux d'équipement de 100 % et cela coûtera ce qu'il faut !

Pour les étudiants qui entrent à l'université, nous avons préparé un fonds d'aide à l'équipement informatique. C'est un point particulièrement important compte tenu de l'appauvrissement des étudiants et au moment où ils n'ont plus de petits boulots pour leur apporter des ressources complémentaires.

Il a fallu attendre entre deux et trois semaines entre le moment où nous avons reçu des masques et celui où nous avons pu les distribuer, notamment aux agents de police, de transport ou de sécurité. Nous avons reçu notre première livraison le 28 mars – un million –, puis une commande importante le 2 avril – cinq millions. Les premiers masques ont d’abord été donnés aux soignants, dans les Ehpad et à l’ARS ; nous les avons donc donnés à l’État qui n’en avait pas – il n’y a donc pas eu, monsieur Lévrier, de concurrence. Nous les avons ensuite donnés aux communes qui n’en avaient pas non plus à cette époque. En fait, nous avons été livrés plus rapidement.

J’ajoute que les entreprises de transport n’en disposaient pas non plus. M. Farandou, président de la SNCF, Mme Guillouard, présidente de la RATP, et moi-même avons plaidé auprès de l’État pour que leurs agents soient également équipés. Ce n’est qu’au bout de quelques semaines, lorsque des agents ont été malades, que nous avons obtenu gain de cause.

Pour la police, l’affaire a été encore plus rocambolesque, puisque nous n’avions d’abord pas le droit de les donner et que le ministère de l’intérieur a finalement accepté que nous en donnions aux syndicats de policiers, pas aux agents directement... C’est donc ce que nous avons fait !

Monsieur Lévrier, j’ai à l’époque proposé à l’État de créer un fonds commun de masques entre l’État et la région, mais c’était évidemment à la condition que les masques de la région ne soient distribués qu’en Île-de-France. J’avais aussi proposé qu’on adopte une doctrine de déploiement prioritaire, les masques devant être distribués dans les régions les plus touchées par la maladie, mais l’État n’a pas accepté de mettre en place une telle doctrine.

Mme Jasmin m’a demandé pourquoi Patrick Karam avait démissionné. Nous avons eu un désaccord. Patrick Karam a joué un rôle extrêmement important dans l’approvisionnement de la région Île-de-France en masques, notamment parce qu’en tant que vice-président chargé de la citoyenneté il avait noué des liens étroits avec les Franco-Chinois de la région, mais il était choqué par le fait que nous n’ayons pas le droit de les distribuer librement. Il souhaitait aussi que les tests soient réalisés en masse sans délai. Il a alors attaqué en justice les directeurs généraux de l’ARS et de l’AP-HP, ce qui n’était pas la voie que j’avais choisie, et il a été débouté. Je n’étais pas favorable à ce que nous nous divisions durant cette crise ; je pensais au contraire que nous devions nous serrer les coudes, même si nous ne comprenions pas pleinement la stratégie de l’État. Patrick Karam a voulu, avec la fougue que vous lui connaissez, porter ces questions sur la place publique ; nous étions en désaccord sur ce point et sur la stratégie à adopter. Ce désaccord est désormais derrière nous, puisqu’il est récemment redevenu vice-président de la région Île-de-France.

Madame Cohen, je crois que les départements ont un grand rôle à jouer dans la gestion de notre système, mais l’Île-de-France a une particularité dont il faut tenir compte et qui rend difficile de « départementaliser » l’ARS : l’existence d’un acteur surpuissant, l’AP-HP, qui représente la moitié du système hospitalier francilien. Or cinq millions d’habitants vivent en grande couronne. C’est pourquoi la gestion de l’aménagement médical du territoire et de l’offre de soins doit se faire au niveau régional en lien avec l’AP-HP et en prenant en compte de manière forte les quartiers populaires et les territoires ruraux. Je ne vois pas comment donner à des départements d’Île-de-France comme l’Essonne ou la Seine-et-Marne le pouvoir de gérer un système hospitalier qui est aujourd’hui très déséquilibré et très centralisé autour de l’AP-HP. L’échelon régional est aussi le plus adapté pour assurer la péréquation entre les territoires.

Monsieur Lévrier, je crois que je vous ai répondu. Pour moi, il n'y a pas eu de concurrence, y compris en ce qui concerne la distribution des masques dans les transports en commun, puisque l'État n'en avait pas, au moins au départ. D'ailleurs, si l'État en avait eu, je n'aurais pas eu besoin d'en commander et de dépenser l'argent du contribuable... J'ajoute que cette politique a été décidée à l'unanimité des groupes politiques du conseil régional.

Madame Delmont-Koropoulis et monsieur Karoutchi, je vous remercie de vos gentilles paroles. Je laisserai naturellement les professionnels répondre sur la question des tests, mais je pense qu'il y a une complémentarité très utile entre les tests PCR et sérologiques – ils n'ont pas le même usage. Les tests sérologiques validés par la Haute Autorité de santé sont évidemment fiables.

**M. Aurélien Rousseau.** – Monsieur Karoutchi, je ne considère pas que tout était sous contrôle pendant la crise. J'ai été directeur adjoint du cabinet du Premier ministre pendant les attentats de 2015 et j'ai eu beaucoup moins peur à l'époque que durant cette épidémie. Tout n'a pas été sous contrôle, mais nous nous sommes battus sur tous les fronts. La bagarre n'a pas toujours porté ses fruits, mais je le redis nous nous sommes battus sur tout.

Je retiens de votre intervention deux questions de fond.

Tout d'abord, être attentif à la psychologie et à la communication. Nous sommes parfois soumis à des injonctions contradictoires. Nos concitoyens aimeraient qu'on leur dise que tout va bien, que tout est sous contrôle, qu'on « sait ». Or, dans une crise aussi longue et profonde, il faut savoir dire, justement, qu'on ne sait pas tout. Je crois d'ailleurs que ce type de crise va se reproduire, notamment dans le domaine environnemental. Pour autant, je comprends que ce soit un facteur d'angoisse, en particulier pendant un confinement, c'est-à-dire à un moment où on est isolé. J'étais très soucieux de ne pas dire des choses qui se révéleraient fausses quelques semaines ou mois après. C'est ce qui a motivé mes différentes interventions dans les médias. Autant vous dire que j'aurais moi aussi préféré savoir !

Ensuite, sur votre deuxième question, sommes-nous mieux préparés aujourd'hui qu'hier ? J'ai tendance à vous répondre oui, sans beaucoup d'hésitation. Nous n'allons pas nécessairement reproduire tout ce qui a été fait ; nous amenderons naturellement certains éléments de notre stratégie. J'ai entendu une partie de votre audition précédente qui rassemblait des professionnels de santé libéraux et j'en retire des enseignements : par exemple, j'avais l'impression que nos contacts, quotidiens, avec les ordres et les URPS permettaient de transmettre des informations, ce qui n'a manifestement pas été le cas, et nous en sommes naturellement responsables.

Par ailleurs, je pense que nous sommes mieux armés en ce qui concerne les masques et sur nos connaissances vis-à-vis de ce virus et de cette maladie. Il existe encore de nombreuses incertitudes : durée de protection par les anticorps, immunité croisée, contamination du fœtus, etc. Nous apprenons chaque jour des choses, ce qui nous enseigne la modestie.

Nous avons aussi éprouvé les dispositifs que nous avons construits dans l'urgence, puis adaptés en cours de route, même si nous devons faire attention au fait que les personnels sont fatigués et ont beaucoup souffert. Je vous assure que je n'ai pas hâte d'une deuxième vague pour qu'elle confirme ma démonstration, mais je crois vraiment que nous serons mieux préparés. Nous sommes encore dans la crise et il peut être rude d'entendre

toutes les critiques, mais nous essayons de nous adapter et de tirer les enseignements de ce qui s'est passé – encore une fois, votre audition précédente est importante de ce point de vue.

Je reviens aux autres questions. Il y a en effet eu des *clusters* dans des Ehpad. En Île-de-France, nous avons constaté 4 600 décès en Ehpad et 7 500 à l'hôpital. Les situations ont été très différentes selon les établissements : 90 % des sept cents Ehpad de la région ont eu des cas de covid ; dans certains, nous avons perdu le contrôle et le nombre de décès a été élevé, ce qui explique le nombre total de décès, mais globalement la mortalité a été relativement faible. Je pourrai vous donner des réponses plus précises par écrit, si vous le souhaitez.

Pour répondre à Mme Cohen, certains ont dit que les évacuations sanitaires ont occasionné des pertes de chances. Je ne partage pas du tout cette analyse ! Nous avons réalisé 265 évaluations sanitaires ; 39 personnes sont décédées, soit un taux de mortalité de 15 %, tandis qu'en réanimation, le taux de mortalité moyen en Île-de-France a été de 32 %. Il est normal que le nombre de décès parmi les personnes évacuées ait été plus faible, car si elles ont été évacuées, c'est qu'elles étaient transportables. Toutefois, les 39 cas ont été déclarés comme « événements indésirables graves » pour que nous comprenions pourquoi les personnes sont décédées.

Surtout, si ces personnes ont été évacuées, c'est parce qu'elles ne pouvaient pas être hospitalisées ailleurs qu'en réanimation. Dans la nuit du 30 mars au 1<sup>er</sup> avril, on comptait 2 615 patients en réanimation atteints de covid en Île-de-France. Si l'alternative était de choisir entre ces évacuations et faire attendre des patients dans des lits sans respirateur ni médicaments, j'assume tout à fait la décision de procéder à des évacuations sanitaires. J'en ai fait la demande le 27 mars, car je savais que, dès la semaine suivante, nous risquions de ne plus avoir de lits. J'ai pris cette décision en conscience avec l'accord des familles. Certaines ont refusé. La mortalité est terrible, c'est un fait, mais on ne peut pas dire que les évacuations ont mis en danger la vie de certaines personnes. Cette décision était lourde à prendre et j'ai attendu le dernier moment, en consultant les médecins, notamment le directeur médical de crise de l'AP-HP.

Les temps d'attente pour les tests sont aujourd'hui notre priorité. L'enjeu est notamment de tester les personnes symptomatiques, car on sait que ces personnes ont le risque de contagiosité le plus fort. On travaille avec les laboratoires pour les identifier.

En ce qui concerne l'organisation, les soignants et les directeurs considèrent que cette période était « agréable », car tout allait vite – je préfère cent fois ces conditions d'exercice à celles qui sont les miennes au quotidien s'agissant de la vitesse d'exécution. Une quinzaine de recours a été déposée contre les décisions que j'ai prises, notamment pour ouvrir des lits de réanimation. Le fait que la contrainte financière n'ait jamais été un sujet dans la crise a libéré tout le monde. Tout a été fait pour le soin.

Cette crise a été très administrée. Je sais, comme Martin Hirsch, où l'on a trouvé les cent derniers respirateurs pour atteindre le chiffre de 2 600, car nous avons dû aller les chercher... De même, lorsque nous donnions les autorisations de réanimation, on vérifiait au préalable le taux de mortalité pour s'assurer qu'il ne serait pas de 100 %. En tout cas, la crise a été administrée différemment, y compris au sein des établissements et parmi les médecins, chez lesquels il existait une adhésion collective.

Vous avez évoqué la contrainte financière. Il m'appartient, en raison de mes fonctions, de la faire appliquer, mais je me réjouis si les enveloppes votées par le Parlement se desserrent.

Je ne suis pas en mesure de répondre sur le portage salarial dans l'immédiat.

La moyenne d'âge des patients n'a pas changé pendant la crise et est restée stable par rapport aux années précédentes. Cela signifie que les critères d'hospitalisation n'ont pas été modifiés et sont restés ceux déterminés par les sociétés savantes. En Italie, en revanche, la moyenne d'âge est tombée à 45 ans, contre 61 ans. Au pic de la crise, on comptait 14 000 patients hospitalisés atteints du covid-19 en Île-de-France. Leur moyenne d'âge était de 69 ans ; 28 % avaient plus de 80 ans, 8 % plus de 90 ans. L'hôpital n'a pas tourné le dos aux Ehpad. Les critères d'hospitalisation n'ont pas changé, mais nous avons réfléchi au scénario à appliquer, si le nombre de personnes envoyées en réanimation passait de 3 000 à 5 000. Dans ces cas-là, effectivement, on aurait dû privilégier les personnes avec le plus de chances de sortir de réanimation. Heureusement, nous n'avons pas eu à appliquer ces critères que les sociétés savantes avaient commencé à définir, au cas où la vague nous aurait submergés. Les digues ont tenu bon...

Les tests sérologiques sont un outil indispensable. Sans eux, nous n'aurions pas pu savoir s'il s'agissait de contaminations récentes ou anciennes, lorsque l'on a détecté de nombreux cas positifs aux tests PCR à Sarcelles. Certes, le délai pour valider ces tests a été important, mais il faut reconnaître que les inconnues, par exemple sur les anticorps, étaient nombreuses et beaucoup restent d'ailleurs d'actualité. Nous utilisons systématiquement ces tests pour vérifier l'historique de la contamination.

**M. Martin Hirsch.** – Madame Préville, oui, il est imprudent de confier les données de santé à n'importe qui ! Oui, il est important de confier ces données au système sécurisé qui permet aux acteurs de santé de s'occuper des patients.

Madame Jasmin, les dispositifs que l'on a mis en place l'ont été selon les mêmes critères que pour les autres applications que nous développons à l'AP-HP afin que les données recueillies avec le consentement des patients soient intégrées dans la base des données de santé.

Madame Cohen, il ne faut pas s'appuyer uniquement sur cette crise pour prendre des décisions sur les fermetures de lits. Il serait ainsi dangereux de fermer des lits en Aquitaine ou en Bretagne au prétexte que ces régions ont accueilli, même au plus fort de la crise, beaucoup moins de patients que leur capacité de lits de réanimation ne le permettait. Il n'est pas automatique non plus que le nombre de lits de réanimation en Île-de-France dépende de ce que l'on a observé au cours de cette crise. On pourrait peut-être se demander quel aurait été l'effet d'un confinement décidé quelques jours plus tôt sur le nombre de patients en réanimation. Cela dit, nous revoyons tous nos projets à l'aune de cette crise, mais sur la base d'un raisonnement médical et non strictement mécanique, en tenant compte de l'évolution des conditions de prise en charge, etc. Le nombre de lits à l'hôpital Nord du Grand Paris sera très certainement différent de celui prévu initialement.

Monsieur Karoutchi, on peut dire que les équipes ont exceptionnellement réagi pour être à la hauteur des défis, dans des conditions exceptionnellement difficiles et que la reconnaissance de la nation qui s'est exprimée encore hier n'est pas usurpée. Cela ne signifie pas pour autant que tout était sous contrôle. J'ai d'ailleurs expliqué dans mon propos liminaire que nul n'avait prévu ce qui s'est passé.

Vous prétendez que vous n'êtes pas courageux, mais je vous sais téméraire... Si vous avez été tétanisé par ce que vous avez vu à la télévision, ce n'est peut-être pas une mauvaise chose. Il s'est en effet produit quelque chose de remarquable : des dispositions très restrictives, mais indispensables, ont été appliquées. Ce n'était pas la peur de la sanction, mais la prise de conscience du danger. Les Français voyaient les hésitations et les contradictions des experts, parfois les mêmes à quelques jours d'intervalle, et la plupart ne croyaient pas, à juste titre, au remède miracle. Finalement, la peur a été le début de la sagesse.

Il est certainement possible de faire mieux, y compris sur le plan de la communication. Je ne recommanderai pas, toutefois, à votre commission d'interdire aux professeurs de médecine d'aller sur les plateaux de télévision, mais un conseil de modération serait peut-être utile, car ces paroles ont un impact très fort. La collégialité est précieuse. Les propos ne sont pas les mêmes, lorsqu'un individu s'exprime en son nom ou lorsqu'une personne restitue les avis d'un collège d'experts après qu'ils ont débattu. S'il est utile que des voix dissonantes s'expriment, il faut veiller à une responsabilité dans l'expression, qui est la même que dans l'exercice médical.

**M. Aurélien Rousseau.** – Le 6 avril, j'ai décidé de lancer une campagne de tests systématiques dans tous les Ehpad de la région pour tester 60 000 résidents et 40 000 personnels. En trois semaines, l'intégralité des Ehpad a été testée. Cela nous a permis de détecter et d'isoler des personnes asymptomatiques et, inversement, de sortir de l'isolement des personnes atteintes d'autres pathologies pulmonaires. On a pu aussi identifier la proportion de personnels asymptomatiques qui s'élevait à 5 %.

**M. Alain Milon, président.** – Je vous remercie.

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

*La réunion est close à 21 h 15.*

**Jeudi 16 juillet 2020**

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est ouverte à 13 h 30.*

**Audition 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 et du Dr Christophe Prudhomme, porte-parole de l'association des médecins urgentistes de France (AMUF) (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 16 h 25.*



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

**Jeudi 9 juillet 2020**

- Présidence de M. Éric Jeansannetas, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 05.*

## **Audition de Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie de 2014 à 2016**

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Mes chers collègues, madame la ministre, nous poursuivons nos auditions sur les concessions autoroutières en entendant madame Ségolène Royal, que je ne pense pas avoir besoin de présenter. Je rappelle néanmoins que vous avez été ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie de 2014 à 2016 dans le gouvernement conduit par Manuel Valls, au moment de la négociation du plan de relance autoroutier, le fameux PRA dont nous avons beaucoup entendu parler.

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.

Madame la ministre, je vous remercie de vous être rendue 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 ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Royal prête serment.*

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Avant de passer la parole à notre rapporteur, Vincent Delahaye et aux membres de la commission d'enquête présents aujourd'hui, je vous propose de nous présenter à titre liminaire, si vous le souhaitez, quelle était votre vision du secteur autoroutier à l'époque où vous exerciez ces responsabilités.

**Mme Ségolène Royal.** – Je vous remercie de m'avoir invitée à témoigner devant votre commission. Dans un premier temps, je me suis dit que je n'avais pas de nombreux souvenirs des modalités de négociation du protocole d'accord de 2015, car elles avaient été déléguées à ma directrice de cabinet, Élisabeth Borne, et à Alexis Kohler, qui était le directeur de cabinet d'Emmanuel Macron, alors ministre de l'économie. Toutefois, avant de venir devant vous, je me suis replongée dans ce dossier passionnant et je voudrais redonner à celui-ci une perspective historique. Cela permettra de bien comprendre quels étaient les enjeux à ce moment-là.

Je voudrais d'abord rendre hommage à Gilles de Robien car c'est lui qui avait proposé, en 2003, d'utiliser l'argent des péages pour financer l'aménagement du réseau routier non concédé et du réseau ferré, via une agence de financement des infrastructures de transports de France, l'AFITF. Il constatait en effet que la dette des autoroutes diminuait et que plusieurs milliards d'euros de dividendes allaient commencer à entrer dans les caisses de

l'État au cours des années suivantes. Il avait alors engagé un bras de fer avec le ministère de l'économie et des finances. Je me permets de citer les propos qu'il a tenu devant votre commission d'enquête: *« chaque ministre des Finances me reçoit avec, à ses côtés, toujours le même conseiller partisan de la privatisation des autoroutes. On m'expliquait qu'il fallait vendre les autoroutes parce que cela ferait baisser la dette de l'État. Mais j'avais anticipé ce problème et j'avais fait faire une évaluation par une grande banque parisienne et celle-ci concluait que les autoroutes étaient une manne financière pour l'État. C'est comme ça que j'ai pu résister à Bercy »*. Le Premier ministre de l'époque, Jean-Pierre Raffarin, avait en effet tranché en sa faveur. Puis, en 2005, le nouveau Premier ministre, Dominique de Villepin, avec le nouveau ministre de l'économie Thierry Breton, opte pour la privatisation.

Gilles Carrez, qui était alors rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, avait alors écrit dans un rapport que *« l'État faisait une mauvaise affaire puisque même en percevant 20 milliards d'euros, la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes constituait une mauvaise décision du point de vue de l'intérêt général »*. Dans un référé de 2009, la Cour des comptes estimait à 24 milliards d'euros la valeur globale des sociétés concessionnaires d'autoroutes privatisées.

Dans un rapport très raide de juillet 2013, la Cour des comptes indique que la négociation des avenants aux contrats de plan est déséquilibrée. L'augmentation des tarifs est supérieure à l'inflation. Les obligations des actionnaires ne sont pas respectées. Elle estime par conséquent qu'il faut impérativement réaliser une contre-expertise et mettre fin à la hausse continue et importante des tarifs.

Puis se succèdent, au cours de l'année 2014, toute une série d'évènements. L'Assemblée nationale et le Sénat, notamment, se saisissent du problème. En novembre 2014 est mise en place une mission d'information conduite par Bertrand Plancher et Jean-Paul Chanteguet à l'Assemblée nationale. Le 4 décembre, une lettre-pétition est signée par 150 députés. Le 17 décembre, un groupe de travail du Sénat est mis en place pour expertiser les recommandations de l'Autorité de la Concurrence, qui dans un rapport de septembre 2014 évoque la rentabilité exceptionnelle des sociétés concessionnaires d'autoroutes, assimilable à une rente.

C'est dans ce contexte que le Premier ministre de l'époque Manuel Valls met en place un groupe de travail parlementaire sur les autoroutes, qui associe huit députés et sept sénateurs de la majorité et de l'opposition. Une première réunion a lieu à Matignon, à la suite de laquelle le Premier ministre charge les deux directeurs de cabinet Élisabeth Borne et Alexis Kohler de conduire les négociations avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes, représentées par Bruno Angles.

Jean-Paul Chanteguet participait au départ au groupe de travail mais il se rend vite compte que les négociations se déroulent ailleurs, sans les parlementaires. Il décide alors de démissionner. Il avait plaidé pour la mise en place d'un système de régie intéressée, dans lequel la puissance publique reprendrait la main en maîtrisant les tarifs de péages et en confiant l'exploitation à des acteurs privés mais aux conditions de l'État. Il estimait que depuis la privatisation, en 2017, 27 milliards d'euros de dividendes avaient été distribués aux actionnaires. C'est dans ce contexte houleux que la négociation avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes aboutit à la signature, en avril, d'un protocole d'accord.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Madame la ministre, vous nous avez rappelé des éléments historiques. Nous avons entendu Gilles de Robien, qui nous a expliqué

la façon dont il avait résisté à Bercy pour éviter la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes puis comment l'opération s'était finalement réalisée sous l'impulsion du Premier ministre du gouvernement suivant, à savoir Dominique de Villepin – que nous auditionnons ce jour également.

Si nous nous intéressons au passé, notre commission d'enquête porte également sur l'avenir, et notamment sur la meilleure façon de rééquilibrer les relations de l'État avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes historiques, qui gèrent 90 % du réseau concédé.

Effectivement, le Premier ministre Manuel Valls avait décidé, à la suite de la parution du rapport de l'Autorité de la concurrence et de celui de la Cour des comptes, qui avaient fait couler beaucoup d'encre, de créer un groupe de travail comprenant des députés et des sénateurs. Il me semble, de mémoire, que ce groupe de travail n'avait pas vocation à négocier. Il avait pour objet de fournir le point de vue du Parlement au Premier ministre et au Gouvernement, de façon à orienter, le cas échéant, les décisions qui seraient prises. Je ne crois pas qu'il ait eu pour mandat de négocier directement avec les concessionnaires, ce qui me paraît d'ailleurs normal : il appartient au Gouvernement (et non aux parlementaires) de le faire, avec l'appui de l'administration.

**Mme Ségolène Royal.** – Vous avez tout à fait raison, les parlementaires n'étaient pas chargés de participer aux négociations. Mais le Premier ministre s'était engagé par écrit à ce qu'ils soient régulièrement informés du contenu de ces négociations. C'est lorsque de premières déclarations ont été faites, affirmant que la marge de manœuvre de l'État était très étroite, que les parlementaires ont commencé à être assez mécontents, puisqu'ils savaient, par une lettre que leur avait adressée le Premier ministre, que celui-ci n'avait au départ pas totalement écarté une remise en concurrence des concessions autoroutières ou leur résiliation. Or, sitôt la négociation avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes engagée, ces deux hypothèses disparaissent car le rapport de force est déséquilibré au détriment de l'État, les sociétés concessionnaires ayant beaucoup plus de moyens que lui pour négocier. La Cour des comptes décrit très bien ce phénomène dans son rapport de 2013.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Vous n'avez pas du tout évoqué le gel des tarifs de péages pour l'année 2015 à l'automne 2014. Elisabeth Borne nous a pourtant indiqué que c'est vous qui l'aviez décidé en tant que ministre. J'étais un peu surpris qu'une telle décision puisse être prise par un ministre, sans accord du Premier ministre ni décision interministérielle. Aviez-vous l'accord du Premier ministre pour prendre cette décision ? Comment ont réagi vos collègues du Gouvernement et le Premier ministre, ainsi que les sociétés concessionnaires d'autoroutes, pour lesquelles une telle décision constituait une violation des contrats de concession ?

**Mme Ségolène Royal.** – Vous avez raison d'être surpris, car ce témoignage ne correspond pas à la réalité. Tout cela s'est passé il y a un certain temps. Il est normal que tout ne soit pas forcément très précis dans l'esprit de ceux qui viennent devant vous. Vous imaginez bien qu'une décision de blocage des tarifs de péages d'autoroute est prise par le Premier ministre. Il existe d'ailleurs un communiqué de Matignon sur ce sujet, daté du 27 janvier, et que j'ai sous les yeux. Vous connaissez le discours des sociétés concessionnaires d'autoroutes, qui n'ont jamais intérêt à entrer dans une négociation puisque les contrats de concession sont très déséquilibrés en leur faveur. Elles refusaient donc, depuis les premiers rapports de la Cour des comptes, de rejoindre la table des négociations.

Pour les y contraindre, il fallait prendre une décision. Le 27 janvier au matin, le Premier ministre réunit le groupe de travail de quinze parlementaires de la majorité et de l'opposition. Il leur promet de les tenir régulièrement informés des discussions engagées par le Gouvernement avec les concessionnaires. Permettez-moi de citer le communiqué : « *[Ce groupe de travail] devra examiner les deux scénarios envisageables, soit la renégociation des contrats de concession, soit la résiliation de ces contrats d'autre part. Le Premier ministre souhaite qu'un point d'étape soit fait à la fin de février. Dans l'attente de l'aboutissement de ces travaux, le gouvernement a décidé de surseoir à l'application de la hausse des péages, prévue contractuellement le 1<sup>er</sup> février. Il prendra des arrêtés à cette fin* ».

Les choses se sont ensuite déroulées assez rapidement, comme je l'ai constaté en faisant quelques recherches sur Légifrance pour préparer cette audition. Un arrêté est publié au Journal Officiel le 27 janvier 2015, signé par le ministre de l'Économie, le ministre des Transports et moi-même, après un arbitrage de Matignon. Miraculeusement, les sociétés concessionnaires d'autoroutes reviennent alors autour de la table, non sans émettre quelques menaces : « *vous avez intérêt à céder* », disent-elles à l'État, « *car cela va vous coûter plus cher dans un contentieux* ». Je les ai invitées à introduire un contentieux si elles le jugeaient fondé. Elles n'ont jamais attaqué l'arrêté. L'État aurait donc pu rester en position de force.

Ce ne fut pas le cas, car, comme le note la Cour des comptes, il n'avait ni les moyens ni la rigueur requise pour faire face à la pression exercée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, qui ne veulent pas laisser échapper le trésor qu'elles ont entre les mains. Elles allaient obtenir non seulement un rattrapage du gel des péages de 2015 mais également un sur-rattrapage – assez scandaleux – à la faveur d'un taux d'actualisation particulièrement avantageux. Je tiens à redire ici que l'État avait parfaitement le droit d'inclure dans la négociation le blocage de la hausse des tarifs, d'autant plus que l'inflation était très faible.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Rappelons que l'augmentation des tarifs devait s'appliquer le 1<sup>er</sup> février. C'est ce qui explique la date du 27 janvier : il fallait qu'une décision soit prise avant le 1<sup>er</sup> février et que l'État réponde aux sociétés concessionnaires d'autoroutes. Je n'ai pas d'éléments précis sur le sujet mais il me semblait qu'une annonce de votre part sur le gel des péages avait eu lieu par anticipation, à l'automne 2014. Avez-vous fait cette annonce en concertation avec le Premier ministre et avec ses services ? J'avais compris que tout le monde avait été mis devant le fait accompli par votre décision et que, dès lors, il fallait régulariser les choses, ce qui expliquerait la décision annoncée le 27 janvier.

Par ailleurs, vous indiquez que vous ne parveniez pas à faire revenir autour de la table de négociations les sociétés concessionnaires d'autoroutes, sans doute à la suite des rapports de l'Autorité de la concurrence et de la Cour des comptes, qui avaient suscité de nombreuses réactions. Pourquoi souhaitiez-vous discuter avec elles ? Quel était l'objectif de l'État au regard des contrats de concession ?

**Mme Ségolène Royal.** – L'objectif de l'État était de donner suite aux rapports de la Cour des comptes et de l'Autorité de la concurrence, afin de rééquilibrer le rapport de force vis-à-vis de ces sociétés. Il existait un tel besoin de financement de l'AFITF, pour le réseau secondaire, qu'il était choquant de voir les sociétés concessionnaires d'autoroutes gagner beaucoup d'argent tandis que les automobilistes étaient de plus en plus taxés. Il fallait donc faire revenir les sociétés d'autoroutes autour de la table. Sans doute l'idée vient-elle de moi. Si c'est bien le cas, je suis assez contente de l'avoir eu.

Les sociétés d'autoroutes savent que je n'ai pas peur du rapport de forces et que je ne me laisse pas influencer par la crainte d'un contentieux. S'il y avait d'autres auditions sur d'autres sujets, je pourrais vous expliquer par exemple de quelle façon j'ai eu gain de cause dans l'affaire de la décharge de Nonant-le-Pin. La société Guy Dauphin Environnement (GDE) avait introduit un contentieux et m'avait dit que celui-ci coûterait cher à l'État. Elle a perdu le contentieux. GDE, qui voulait mettre des déchets à Nonant-le-Pin, dans un endroit magnifique à proximité de haras, n'a pas pu le faire.

Je trouvais également très déplaisante la façon dont les sociétés d'autoroutes – même si elles sont dans leur jeu – critiquent les rapports de la Cour des comptes et de l'Autorité de la concurrence, traitant les hauts fonctionnaires qui les ont rédigés d'incompétents et de menteurs. Nous n'injurions pas de la sorte les patrons des sociétés autoroutières. Ils sont dans leur droit, ils font des affaires. Mais ils n'ont pas pour autant tous les droits, *a fortiori* quand ils ont face à eux des hauts fonctionnaires. Or, ils n'hésitent pas à traiter de grands commis de l'État, de bons à rien, sous prétexte qu'ils n'ont jamais travaillé dans le secteur privé. C'est inadmissible. Il fallait donc rétablir un rapport de force plus équilibré avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes, dans l'intérêt de l'État et des usagers.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Je comprends l'intérêt qu'il y avait à rouvrir une négociation avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Effectivement, tous les concessionnaires sont les mêmes, que nous parlions de grandes ou de petites concessions : dès lors que l'on veut négocier quelque chose, ils invoquent le contrat et menacent de recours contentieux. C'est assez classique. Le concédant n'a pas à avoir peur de cela. Il faut bien analyser la situation.

Pouvez-vous nous confirmer que vous avez été tenue informée de la négociation, même si le protocole d'accord de 2015 a été discuté par votre directrice de cabinet, Élisabeth Borne, avec Alexis Kohler pour le ministère de l'économie et Bruno Angles pour les sociétés d'autoroutes ?

**Mme Ségolène Royal.** – Je n'ai pas vraiment suivi les négociations de ce protocole. C'était le début de l'année 2015. Il y avait la préparation de la conférence de Paris sur le climat qui m'occupait beaucoup, l'élaboration de la loi relative à la transition énergétique, etc. Le ministère de l'environnement est extrêmement lourd et la masse de travail y est colossale. Dès lors que Matignon avait délégué la négociation aux deux directeurs de cabinet, je n'avais pas de raisons de ne pas faire confiance à ceux qui étaient chargés de cette négociation. Il y avait aussi le secrétaire d'État aux Transports. Je n'ai appris qu'après qu'il n'avait pas été mis dans la boucle. Je déléguais beaucoup à Alain Vidalies. Dans mon esprit, c'était plutôt à lui de suivre le sujet des autoroutes, compte tenu de tous les autres dossiers que je devais suivre par ailleurs.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Il a refusé de signer le protocole.

**Mme Ségolène Royal.** – Oui, il a refusé de le signer. C'est ce que j'ai vu par la suite.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Et vous, vous n'avez pas refusé de le signer.

**Mme Ségolène Royal.** – Non, moi, je suis disciplinée. Le Premier ministre avait décidé de la configuration de la négociation. Une fois que le protocole avait été négocié, je l'ai signé, sans avoir la curiosité de regarder son contenu.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – L'avez-vous regardé après-coup ?

**Mme Ségolène Royal.** – Oui, je l'ai découvert par la presse. Je ne m'y suis intéressée que quand sa publication a été ordonnée par le Conseil d'État. Un point me semble particulièrement intéressant, en particulier pour votre commission : c'est suite à la saisine d'un citoyen, Raymond Avrillier, que le Conseil d'État ordonne la publication de ce document, ce qui nous le fait découvrir.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Il était accompagné de publications assez disparates.

**Mme Ségolène Royal.** – Il n'y avait aucune raison de penser que le travail n'avait pas été bien fait. Si un protocole est signé, on a plutôt tendance à s'en féliciter, en constatant que les négociations ont abouti.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Pourquoi, selon vous, ce protocole a-t-il été tenu secret ?

**Mme Ségolène Royal.** – Je me suis posée la question. Je pense que c'est parce qu'il contient une disposition fiscale. Le ministre du Budget, Christian Eckert, a également dit qu'il avait été écarté des discussions. Son directeur de cabinet aurait pu participer aux négociations. Cela aurait peut-être rendu les représentants de l'État plus forts. Or on découvre que le protocole contient une partie *D*, intitulée « *Sécurité contractuelle et stabilité des prélèvements obligatoires* ». Dans cette partie *D*, les sociétés d'autoroutes obtiennent la stabilité du régime de déductibilité fiscale des charges financières. À mon avis, la signature du ministre du Budget était obligatoire sur ce protocole, dès lors qu'il contenait des dispositions fiscales. Cet argument est d'ailleurs soulevé par Raymond Avrillier.

Supposons que le protocole soit annulé à l'issue de vos travaux. Ce serait là un point très important : l'État pourrait peut-être reprendre enfin la main, comme le suggère la Cour des comptes dans son dernier rapport sur le plan de relance autoroutier, c'est-à-dire discuter des concessions autoroutières et de la façon dont on pourrait rééquilibrer les choses au profit notamment de l'investissement dans le réseau secondaire, car au bout du compte, le système repose entièrement sur l'automobiliste. Il n'y a aucune raison qu'il paie toujours davantage un service qui ne s'améliore pas.

Il y a des ambiguïtés dans les fameux 3,2 milliards d'euros du plan de relance autoroutier. Personne n'était dupe : les sociétés qui font les travaux sur les autoroutes sont les mêmes que celles qui possèdent les entreprises de travaux publics, même si le contrôle effectué par les pouvoirs publics s'est amélioré, notamment grâce à la Commission européenne, qui a défini un certain nombre de règles.

Par ailleurs, dans le protocole, on affirme qu'à l'avenir c'est la loi qui décidera de l'allongement de la durée des concessions mais ce même protocole allonge cette durée de six ans ! Si le protocole était annulé, l'Assemblée nationale et le Sénat pourraient enfin mener un débat de fond pour déterminer l'avenir des concessions. Je pense que ce serait très salutaire.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Que faudrait-il faire, selon vous, pour le présent et pour l’avenir des concessions ? Faut-il dénoncer les contrats tout de suite ? Faut-il serrer la vis progressivement et attendre la fin des contrats ?

**Mme Ségolène Royal.** – Selon moi, l’État devrait remettre en concurrence les concessions ou décider, dans le cadre de cette remise en concurrence, de reprendre éventuellement une partie du réseau en régie. Ce ne serait pas pour des raisons idéologiques mais pour que les recettes perçues sur l’automobiliste reviennent à l’automobiliste plutôt que d’alimenter le versement de dividendes ou les résultats économiques d’autres sociétés chargées des travaux. Ces recettes doivent revenir dans l’escarcelle de l’État et de l’automobiliste.

Je trouve le rapport de la Cour des comptes limpide de ce point de vue. Il réaffirme un discours que la Cour a toujours tenu : lorsqu’il y a des marchandages, l’État est toujours désavantagé, car les sociétés d’autoroutes, bien accompagnées, font valoir leurs contrats de concession qu’elles considèrent comme immuables.

**Mme Michèle Vullien.** – Madame la ministre, vos propos corroborent ce que nous avons entendu dans d’autres auditions mais cela ne peut que nous inquiéter. D’autres personnes auditionnées ont en effet souligné que l’État ne pouvait être que désavantagé dans ses relations avec les sociétés concessionnaires d’autoroutes.

Cela m’étonne, car ceux qui négocient au titre de l’État ont de l’expérience. Ils ont les mêmes formations que ceux qui leur font face. Ce sont, typiquement, des X-Ponts et des X-Mines. Comment l’État peut-il se trouver désavantagé ?

Et qui, finalement, a pris la décision de privatiser ces sociétés ? Je ne parviens toujours pas à le comprendre. J’avais trouvé particulièrement intéressants les propos de Gilles de Robien, qui avait compris ce qu’il se passait.

**Mme Ségolène Royal.** – Absolument. Il avait tout compris.

**Mme Michèle Vullien.** – D’après ce qu’il nous a dit, il a essayé d’alerter d’autres responsables politiques. On a quand même eu l’impression que l’État vendait les bijoux de famille mais on ne sait toujours pas pourquoi cette décision a été prise ni par qui elle l’a été et dans quel but. Avez-vous pu déterminer qui était à la manœuvre ?

**Mme Ségolène Royal.** – La décision de privatisation a été prise par le gouvernement de Dominique de Villepin, à l’encontre de ce qu’avait préconisé Gilles de Robien. Était-ce pour des raisons idéologiques ? Je l’ignore.

À partir de ce moment-là, les sociétés d’autoroutes ont bénéficié d’un rapport de force à leur avantage. Par la suite, elles ont continué à profiter de ce rapport de force puisqu’elles étaient désormais titulaires des contrats de concession.

Elles ont d’ailleurs une expression extravagante pour qualifier la situation : elles affirment qu’à partir du moment où un contrat a été signé, celui-ci est par définition égalitaire et ne peut pas être remis en cause. Pourtant, selon moi, dès lors que les institutions de contrôle de la dépense publique de l’État, et en particulier la Cour des comptes, estiment que cela ne va pas, il faut en prendre acte et y remettre bon ordre. Ce ne sont pas des choix idéologiques. J’ai d’ailleurs cité à dessein des élus de différentes étiquettes politiques, qui ont simplement le

sens de l'État, le souci de protéger le contribuable et l'utilisateur, et surtout de réaliser des travaux sur nos routes.

Dans ma région Poitou-Charentes, les petites communes n'avaient pas les moyens de refaire leurs infrastructures. On voyait, pendant ce temps-là, plusieurs milliards de dividendes versés aux sociétés concessionnaires d'autoroutes. Cela ne va pas. Donc on rééquilibre les choses. Je pense qu'il n'est pas trop tard pour ce faire.

**M. Dominique de Legge.** – Madame la ministre, je profite de votre présence et de votre caractère pour vous poser une question un peu iconoclaste. En vous entendant, j'ai l'impression que Bercy a une position immuable et s'inscrit systématiquement dans une logique de choix à très court terme (privatisation des autoroutes, privatisation d'Aéroports de Paris-ADP, privatisation de la Française des Jeux) : on capte une manne, à un instant donné, considérant que cela permettra d'équilibrer le budget de l'État.

Pour ma part, je suis assez choqué que l'on cherche toujours à privatiser ce qui est rentable. On pourrait ne pas s'interdire, du point de vue de l'État, d'encaisser des recettes, *a fortiori* lorsqu'il s'agit d'infrastructures stratégiques pour l'aménagement du territoire.

Dans cette affaire, est-ce la capacité de Matignon à s'imposer face à Bercy qui est en cause ou s'agit-il de choix politiques de l'instant ?

**Mme Ségolène Royal.** – Sans doute est-ce un peu les deux, même si, dans ce dossier autoroutier, le ministère du Budget a été écarté. Peut-être aurait-il été plus rigoureux sur la question des tarifs et plus enclin à suivre les rapports de la Cour des comptes. C'est pourquoi il est étrange que M. Eckert ait été écarté de la négociation. Cela aurait pu permettre à l'État de peser davantage dans la négociation.

Il existe effectivement une idéologie de la privatisation, consistant à penser que ce qui est privé est mieux géré que ce qui est public. Ce n'est pas vrai. Ce ne sont pas les mêmes secteurs. Il faut une complémentarité. Il faut des choses privées, des choses publiques. Il n'y a aucune raison de transférer au privé ce qui est rentable.

D'ailleurs, lorsque la crise économique liée à la pandémie de Covid-19 est survenue, il n'a plus été question de lancer le projet de privatisation d'Aéroports de Paris (ADP), ce qui prouve bien que les privatisations sont uniquement lancées lorsqu'une infrastructure rapporte de l'argent. Or ces bénéfices pourraient utilement être réinvestis par l'État là où des besoins existent.

De même, la privatisation de la Française des Jeux (FDJ) m'a beaucoup choquée. Cette entreprise avait été créée après la guerre et elle n'a pas hésité à diffuser une publicité pour vendre ses actions dans laquelle on voyait les gueules cassées de la guerre de 1914. Cela revient à instrumentaliser la souffrance des soldats. Peut-être y avait-il une partie de la FDJ que l'on pouvait privatiser mais on aurait pu avoir un système mixte pour que l'État continue de bénéficier de ses dividendes et puisse réinvestir cet argent dans l'hôpital public, puisque nous étions confrontés à la crise sanitaire.

L'État ne doit pas se dessaisir de ce qui rapporte, faute de quoi une partie de l'argent s'échappe vers les dividendes et vers les opérations boursières, en diminuant d'autant sa capacité d'intervention.

**M. Michel Dagbert.** – Vous avez pointé du doigt, madame la ministre, le besoin d’investissement sur le réseau secondaire, notamment dans les ouvrages d’art. La commission du Sénat de l’aménagement du territoire et du développement durable a publié un rapport sur l’état de nos ouvrages d’art. Je suis donc particulièrement sensible à cette question.

Vous soulignez également qu’il n’y a peut-être de l’idéologie dans le choix consistant à privatiser ou non une infrastructure. Pour autant, il m’apparaît utile, même dans le cas où l’on s’oriente vers des concessions, de conserver tout ou partie du réseau en gestion publique de façon à disposer d’un référentiel pour la gestion, dans le temps, de ces infrastructures.

Compte tenu notamment des recherches que vous avez effectuées sur Légifrance pour préparer cette audition, à quel(s) moment(s) clé(s) s’oriente-t-on, dans le dossier dont nous parlons ici, vers une décision qui devient quasiment irréversible – abstraction faite des pistes que vous venez de nous donner pour envisager de dénoncer les contrats et renégocier un contrat un peu plus équilibré ? Je précise que je souscris pleinement aux deux exemples que vous avez cités, Aéroports de Paris et la Française des Jeux.

**Mme Ségolène Royal.** – Je pense que le moment clé est celui où on ne donne pas suite fermement aux demandes des parlementaires, au regard de la double hypothèse de dénonciation ou de renégociation des contrats, bien que celle-ci ait pourtant été évoquée dans la lettre du Premier ministre. Dès lors qu’on délègue ensuite la négociation aux directeurs de cabinet, avec un pilotage direct par Matignon, il n’y a plus de politique. Les sénateurs sont dessaisis, de même que les députés. Il n’y a plus de débat à l’Assemblée. Nous voyons surgir un protocole contenant deux choses choquantes.

La première est la prolongation de six ans de la durée des concessions autoroutières. C’est une poule aux œufs d’or, un extraordinaire cadeau financier. Regardez d’ailleurs les cours de bourse des sociétés concernées au moment de cette annonce.

La deuxième incongruité est la surcompensation du rattrapage tarifaire. Celui-ci n’était aucunement obligatoire. Les tarifs doivent pouvoir augmenter, puis baisser, en fonction de l’évolution du volume de trafic sur les autoroutes et pas le beurre et l’argent du beurre. Faute d’une contradiction suffisante face à elles, les sociétés ont réussi à faire croire à tous leurs interlocuteurs au sein de l’État que les tarifs devaient augmenter tous les ans.

La Cour des comptes et la Commission européenne indiquent pourtant clairement que les tarifs peuvent augmenter ou diminuer. Si la rentabilité augmente, une partie devrait pouvoir est reversée à l’État. C’est ce qui aurait dû être prévu dans le contrat de concession, avec une décision annuelle de l’État pour examiner quelle a été l’évolution du trafic et protéger les automobilistes.

Une baisse des tarifs autoroutiers devrait vraiment être possible, bien que cela ne se soit jamais produit. C’est ce que j’aurais aimé que nous négociions. Mais cela n’a pas été négocié, car il existe une forme de consanguinité entre les personnes autour de la table, du côté de sociétés d’autoroutes et des représentants de l’État. Les participants à la négociation se tutoyaient... Il n’y avait plus de liberté de penser.

Je vais vous raconter une anecdote au sujet des négociations avec les sociétés concessionnaires d’autoroutes en 2015. La première réunion a lieu dans le bureau du Premier ministre. Nous voyons arriver tous les patrons des sociétés d’autoroutes. Je connaissais

certain d'entre eux. Face à eux se trouvent les ministres et leurs directeurs de cabinet. Il n'y ni la Cour des comptes ni nos conseillers ni les parlementaires, alors que les sociétés d'autoroutes viennent avec leurs avocats et leurs lobbyistes.

Devinez qui a pris la parole au nom des sociétés d'autoroutes ? C'était Alain Minc. Alors que je m'étonne de sa présence auprès des sociétés d'autoroutes, il me répond que c'est lui qui les représente. Il conduit alors la discussion, en employant toutes les techniques du business, alors que tel n'était pas l'état d'esprit des représentants de l'État. Dans un premier temps, il invoque la crise. La deuxième partie du raisonnement est connue : il évoque les contrats qui lient l'État aux sociétés concessionnaires d'autoroutes. « *La parole de l'État, c'est très important. Si vous ne respectez pas la parole de l'État, vous ne serez vous-même plus respecté, monsieur le Premier ministre* ». Dès lors, il n'y a plus de marge de manœuvre. On voit d'ailleurs que ce discours est repris par ceux qui ont négocié pour le compte de l'État : « *il n'y a pas de marge de manœuvre* », disent-ils. « *On a signé. Il y a des contrats* ».

Troisième élément du discours des sociétés, la privatisation constitue une très mauvaise affaire pour les sociétés d'autoroutes. « *Finally, cela nous a coûté beaucoup plus cher que cela ne nous a rapporté* ». Plus c'est gros plus cela passe. Je ne me suis pas privée de leur dire alors, « *si c'est une mauvaise affaire, rendez-les nous !* ».

Un autre exemple illustre cette confusion des genres. Lorsque j'ai eu à traiter le problème des rejets de boues rouges en Méditerranée, l'entreprise concernée est venue pour que je négocie avec elle. Son lobbyiste était l'ancien directeur général des collectivités locales du ministère de l'Intérieur. Ces interlocuteurs sont d'emblée dans le rapport de force et dans la discussion d'affaires à leur profit. Nous devons, face à eux, être armés, solides et surtout ne pas être isolés. Les missions d'information et les commissions d'enquête parlementaires devraient être intégrées à ces discussions.

Certains hauts fonctionnaires pensent qu'ils savent mieux que nous. Le problème vient de cet affaiblissement de l'autorité politique : « *non, on va faire différemment* », « *non, il y a peut-être d'autres solutions* », « *non, vous n'avez pas lu tous les scénarios possibles* », « *non, les parlementaires n'ont pas dit cela* », « *non, la Cour des comptes n'a pas dit cela, vous allez faire ce que la Cour des comptes a dit* ». Lorsque vous voyez la réponse du ministère au référé de la Cour des comptes de 2019 sur le plan de relance autoroutier, les bras vous en tombent !

C'est comme si la Cour des comptes était un adversaire. Or, elle n'est pas un adversaire mais un partenaire. Il faut s'appuyer sur ses observations pour améliorer le fonctionnement des institutions et obtenir des arbitrages intelligents avec les autres ministères. Lorsque j'étais ministre, il m'est arrivé plusieurs fois de modifier de ma main les réponses aux référés et aux observations de la Cour des comptes que me préparaient mes services pour lui donner raison, car l'état d'esprit qui domine est toujours celui selon lequel l'administration a raison sur tout. C'est un état d'esprit particulier qu'il faut faire évoluer.

**M. Michel Dagbert.** – Madame la ministre, et madame la présidente de région, je n'ai pas le sentiment, comme d'autres collègues ici probablement, en tant qu'ancien maire et président d'un conseil départemental (celui du Pas-de-Calais) d'un rapport de forces tel que celui que vous décrivez entre le politique et l'administration qui sert la collectivité. J'ai plutôt l'impression qu'un équilibre des forces s'établit et que chaque fois que le politique est faible, naît effectivement le risque d'une dérive de l'administration, qui pourrait s'autoriser un

certain nombre de choses. Partagez-vous ce point de vue, s'agissant des collectivités territoriales ? Pourquoi n'arriverions-nous pas à un tel équilibre au niveau de la haute fonction publique et des ministres qui représentent l'État sur des sujets aussi importants et délicats que la négociation de ces contrats de concessions autoroutières ?

**Mme Ségolène Royal.** – Je crois que la différence vient du fait que lorsqu'on a à régler des problèmes de proximité, on partage en priorité des points de vue quant aux résultats à obtenir, dans l'intérêt des habitants d'un territoire. Cela crée des synergies. Cela dit, globalement, pour le reste des dossiers, l'administration est à l'offensive, dynamique, compétente, etc. Sur ce sujet des autoroutes, les choses n'ont pas fonctionné comme elles auraient dû.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Au fur et à mesure que nos travaux avancent, nous avons un peu le sentiment qu'il y a un avant 2015 et un après 2015 dans le contrôle exercé sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Partagez-vous cette impression d'un moment important, en 2015, de rééquilibrage dans le dialogue vis-à-vis des sociétés d'autoroutes (même s'il reste du chemin à faire) ?

**Mme Ségolène Royal.** – Oui, forcément, puisqu'elles ont obtenu tout ce qu'elles voulaient. Même le versement à l'AFITF est déductible de l'impôt sur les sociétés. C'est l'État qui en paie la moitié, ce qui est extravagant.

Un rééquilibrage s'est produit dans la mesure où la loi prévoit désormais une autorisation législative pour l'allongement des concessions mais cet allongement leur a été donné, ce qui reporte l'échéance à...

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – 2031 et 2036.

**Mme Ségolène Royal.** – Il faut continuer de discuter et de négocier. Surtout, il faut suivre les recommandations de la Cour des comptes. L'important, ce sont les marges de manœuvre dont on dispose. Il faut cesser d'être naïf et adopter, au profit de l'État, l'état d'esprit « business » qui anime les sociétés. La Cour des comptes demande qui contrôle les projets d'investissement. Les concessionnaires ont promis 3,2 milliards d'euros d'investissements dans le cadre du plan de relance autoroutier. Ils avaient déjà promis d'autres investissements auparavant. Ces travaux sont-ils réalisés ? C'est la première chose à vérifier. Relevaient-ils déjà de l'obligation des concessionnaires ou s'agissait-il de travaux supplémentaires ?

Pourrions-nous faire réviser cette liste, en fonction par exemple des attentes des élus locaux ? Si l'on découvre que, parmi les 3,2 milliards d'euros de travaux prévus, une grande partie d'entre eux était de toute façon à la charge des sociétés, je pense qu'il faut le dire. Je ne sais pas quelle est la part de ces travaux qui relevaient en fait de leurs obligations contractuelles. L'ART pourrait le dire. Elle a d'ailleurs commencé à s'y atteler.

Cet argent pourrait être récupéré pour l'AFITF. Nous pourrions demander parallèlement aux élus locaux d'établir la liste des chantiers à réaliser sur leurs territoires. Cela accélérerait les investissements et la sortie de crise. Les élargissements d'autoroutes ont été présentés par les sociétés comme des investissements supplémentaires alors qu'ils font partie de leurs obligations de concessionnaires : lorsque le volume augmente, elles doivent élargir les voies. Cela n'apporte pas de services nouveaux à l'automobiliste.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Il y aurait beaucoup de choses à relever dans vos observations, dont nous pourrions débattre. Il est vrai que du point de vue des rapports entre les élus et l'administration, j'ai toujours plaidé pour que la décision revienne aux élus. Ils sont parfois coincés par l'administration ou pris de court. C'est un peu l'impression que j'ai en vous écoutant, à propos de ce protocole de 2015. Vous aviez d'autres dossiers importants à traiter par ailleurs et peut-être avez-vous manqué de vigilance.

**Mme Ségolène Royal.** – Non, j'ai été dessaisie. Mais je ne l'ai pas contesté.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Ne regrettez-vous pas de ne pas avoir regardé les choses d'un peu plus près ?

**Mme Ségolène Royal.** – En 2015, nous avons négocié l'accord de Paris sur le climat. J'ai porté la loi de transition énergétique que je voulais absolument pouvoir promulguer en août, justement avant la conférence de Paris sur le climat. Il y avait des textes d'application à prendre. Et puis le dossier des autoroutes était piloté directement par Matignon. Si un groupe de personnes négocie et fait bien ce travail, je n'ai pas de raison de m'inquiéter. Je ne suis pas tentaculaire. Je délègue beaucoup.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Mais *a posteriori*, vous nous dites que le protocole n'est pas équilibré. Lorsqu'on signe un contrat, on estime que son contenu est équilibré. Quand on signe un avenant ou un protocole, cela signifie que les deux parties sont d'accord, sauf que dans le cas présent les hypothèses retenues étaient très favorables aux sociétés d'autoroutes, notamment le taux d'actualisation de 8 %. Ce n'est pas ce que proposait le concédant mais c'est finalement a été retenu dans le protocole. L'application de ce taux d'actualisation joue beaucoup sur la rentabilité et sur les retours que peuvent en attendre les concessionnaires.

**Mme Ségolène Royal.** – Ce point n'a jamais fait l'objet d'une discussion ni d'un arbitrage interministériel.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – On commence à en parler. La situation a sans doute évolué depuis lors. C'est la raison pour laquelle il nous semble qu'il y a un « avant » et un « après » 2015. Le concédant estime qu'il existe un rapport de forces déséquilibré au profit des concessionnaires alors que ceux-ci expliquent que l'État est trop puissant et qu'il y a trop de contrôles.

**Mme Ségolène Royal.** – C'est leur jeu.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – C'est le discours qu'ils nous ont tenu. Cela ne veut pas dire que nous les croyons.

**Mme Ségolène Royal.** – Si les autoroutes sont une mauvaise affaire, qu'elles nous les rendent !

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Elles ne nous ont pas dit que ce n'était pas intéressant pour elles. En outre, tous ceux qui s'intéressent aux concessions savent que c'est vers la fin des concessions que le concessionnaire dégage le plus de revenus. Au début, la concession est mise en place car la puissance publique ne souhaite pas ou n'est pas en mesure d'investir. Le concessionnaire se rémunère sur la durée du contrat – plus ou moins longue selon l'importance de l'investissement initial.

En tant qu'élu pragmatique, je n'ai pas d'opposition à ce principe, *a fortiori* dans l'état actuel de nos finances publiques. Si le réseau secondaire est dans l'état que nous connaissons, c'est aussi parce que le budget de l'État ne nous permet pas d'effectuer les investissements nécessaires. Si un partenaire accepte de réaliser ces investissements à notre place et se rémunère de façon normale, il n'y a rien de choquant à cela. C'est le niveau de rémunération qui doit être discuté.

**Mme Ségolène Royal.** – C'est le niveau de rémunération des actionnaires.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Bien sûr. Nous porterons aussi un regard sur ce niveau de rémunération dans notre rapport.

Je vous entends également dire que la Cour des comptes n'est pas toujours considérée comme un partenaire par les ministères, alors que cette institution sert effectivement l'intérêt général et apporte des éléments qui doivent renforcer l'État concédant. Si l'on considère qu'il existe un déséquilibre en faveur des sociétés d'autoroutes (qui viennent avec leurs avocats, leurs lobbyistes, etc.), comment faire ? Le plan de relance autoroutier, en 2015, portait sur 3,2 milliards d'euros. Le plan d'investissement autoroutier défini par la suite était initialement doté de 2 milliards. Son montant a été ramené à 800 millions d'euros car l'ART a examiné avec attention les opérations proposées par les sociétés concessionnaires et en a retiré un certain nombre, considérant qu'elles figuraient déjà dans les contrats. Nous nous sommes rendus auprès de l'Autorité de Régulation des Transports et de la DGITM. Nous avons appris que des discussions étaient en cours, car je demandais si ces investissements prévus dans les contrats avaient effectivement été réalisés. Ce n'est pas parce qu'il n'y a pas de compensation qu'ils ne doivent pas l'être.

**Mme Ségolène Royal.** – Exactement. C'est un point très important.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Nous sommes en train d'examiner cet aspect.

En dehors des pouvoirs conférés à l'ART dans le domaine autoroutier, que serait-il possible de faire pour rééquilibrer le rapport de force entre l'État et les sociétés d'autoroutes ?

**Mme Ségolène Royal.** – Il y a des choses très simples à faire, en commençant par le contrôle des travaux réalisés dans le cadre du plan de relance autoroutier.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – C'est en cours. L'ART et la DGITM s'y attellent, de façon très détaillée. Il s'agit notamment d'examiner la nature des travaux et la date à laquelle ils ont été réalisés, en comparant avec la date à laquelle ils devaient l'être. Des investissements seront demandés aux concessionnaires, le cas échéant, pour réaliser des travaux complémentaires.

**Mme Ségolène Royal.** – Par ailleurs, il ne faut pas allonger la durée des concessions. C'est un cadeau énorme. Les sociétés n'en disent pas mot car c'est le point financièrement le plus avantageux pour elles. L'État pourrait vendre cet allongement, remettre en concurrence la concession, en obtenant des tarifs plus avantageux ou des prestations supplémentaires pour l'automobiliste. J'ai demandé par exemple aux sociétés d'autoroutes pourquoi le péage du dimanche soir n'était pas gratuit. Les gens attendent des heures au péage et paient cher l'autoroute. Je leur suggérerais de rendre le péage gratuit pour toutes les voitures

électriques. Les concessionnaires n'ont rien fait. En remettant le service en concurrence, je suis sûr que nous obtiendrions des prestations pour l'automobiliste et peut-être des prix inférieurs.

La variabilité des tarifs, en fonction du volume de véhicules en circulation, doit aussi s'appliquer, ce qui n'a jamais été fait. Lorsque le volume de véhicules en circulation s'est accru, les sociétés ont vu leur chiffre d'affaires s'accroître mais ont continué d'augmenter les tarifs. L'automobiliste a continué de payer.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Dans ce que vous dites, il y a des choses que je partage et des éléments qui sont peut-être plus discutables.

J'ai pour ma part l'impression que les services de l'État sont assez bien coordonnés aujourd'hui : la DGITM et l'ART travaillent de plus en plus main dans la main. Ce n'est peut-être pas le cas vis-à-vis du Conseil d'État et de la Cour des comptes, ce qui est moins surprenant dans la mesure où ce sont des institutions indépendantes.

**Mme Ségolène Royal.** – Il pourrait y avoir des groupes de travail.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – C'est le rôle du politique de mettre tout le monde autour de la table.

**Mme Ségolène Royal.** – Il faut aussi que le ministère du Budget soit plus impliqué.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Merci madame la ministre et merci monsieur le rapporteur.

*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 15 juillet 2020**

- Présidence de M. Éric Jeansannetas, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 35.*

**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**

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Nous poursuivons nos auditions sur les concessions autoroutières en entendant M. Alexis Kohler, qui fut l'un des protagonistes de la négociation du protocole signé en 2015 entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes, dans le cadre du plan de relance autoroutier.

M. Kohler a en effet conduit les négociations avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), alors qu'il était directeur de cabinet du ministre de l'économie, M. Emmanuel Macron, aux côtés de Mme Élisabeth Borne, alors directrice de cabinet de Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle est également ouverte à la presse et fera l'objet d'un compte rendu publié.

Monsieur le secrétaire général, je vous remercie de vous être rendu à notre convocation. Après vous avoir rappelé qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « Je le jure. »

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Alexis Kohler prête serment.*

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Avant passer la parole à notre rapporteur, Vincent Delahaye et aux membres de la commission d'enquête, je vous propose de nous présenter, à titre liminaire, le contexte et le mandat de votre intervention en 2014-2015.

**M. Alexis Kohler, directeur du cabinet de M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, de 2014 à 2016.** – Comme vous le savez, le principe de séparation des pouvoirs ne me permet pas de répondre aux questions qui porteraient sur l'exercice, auprès du chef de l'État, de mon mandat actuel de secrétaire général de la présidence de la République. Mais, bien évidemment, je suis à votre entière disposition pour répondre aux questions relatives à mes fonctions antérieures de directeur de cabinet du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique dans la période comprise entre la fin du mois d'août 2014 et la fin du mois d'août 2016.

Votre commission d'enquête a eu l'occasion d'auditionner la ministre de la transition écologique et solidaire. Elle a présenté de manière détaillée les circonstances et les conditions dans lesquelles l'État a remis à plat les relations avec les SCA dans le cadre des négociations contractuelles aussi bien que dans le cadre du projet de loi voté par le Parlement au mois d'août 2015. Je tiens au préalable à souligner que je souscris en tout point aux déclarations de la ministre.

Entre 2014 et 2016, le ministère de l'économie est intervenu au côté et en soutien au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie dans ses travaux.

Trois raisons, en particulier, expliquent cette implication.

Premièrement, alors que le ministère de l'économie n'intervient traditionnellement pas dans les négociations avec les SCA, son implication se justifiait par ses compétences au titre de l'homologation des tarifs et de contresignataire des décrets approuvant les contrats de concession, et ce sachant qu'il n'est pas signataire des contrats eux-mêmes.

Deuxièmement, la Cour des comptes, qui estimait que les relations entre l'État et les SCA étaient déséquilibrées, recommandait pour cette raison, et eu égard à l'ampleur des enjeux financiers, une implication plus forte du ministère de l'économie. C'est dans ces conditions que le gouvernement de l'époque avait souhaité que le ministre et ses services apportent leur expertise économique et financière et participent de manière plus directe aux négociations en cours.

Troisièmement, enfin, s'agissant plus largement du cadre de la régulation des SCA, le ministre de l'économie avait voulu porter, dans un projet de loi dit « Croissance »,

une réforme inédite et de grande ampleur du cadre de régulation, en s'appuyant sur les travaux de l'Autorité de la concurrence.

Au moment de ma prise de fonctions, les relations entre l'État et les SCA étaient particulièrement dégradées. Alors que le Président de la République de l'époque avait voulu engager dès le début de son mandat un plan de relance autoroutier, trois événements ont suscité des tensions croissantes entre l'État et les SCA.

Tout d'abord, l'État avait décidé de doubler la redevance domaniale en 2013, dont les SCA avaient demandé la compensation intégrale par voie contentieuse. Ce contentieux apparaissait mal engagé sur le plan juridique compte tenu de son impact sur l'équilibre économique des concessions au regard des jurisprudences du Conseil d'État en la matière.

Ensuite, le débat sur le modèle des SCA lancé par la Cour des comptes en 2013, puis par l'Autorité de la concurrence en 2014, qui concernait initialement le niveau de rentabilité des SCA, s'était porté sur un débat éminemment politique et polémique, remettant en cause le modèle même des concessions, avec une possible dénonciation des contrats en cours, voire une nationalisation des SCA.

Enfin, en décembre 2014, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a annoncé de manière unilatérale un gel des tarifs à compter du 1<sup>er</sup> février 2015, ce qui s'est traduit par l'ouverture d'une nouvelle procédure contentieuse.

C'est donc dans un contexte très dégradé que le gouvernement a souhaité engager une négociation tandis que l'Assemblée nationale décidait de son côté de mettre en place un groupe de travail. La décision d'engager cette négociation a été prise après une analyse approfondie du scénario de résiliation unilatérale qui aurait exposé l'État à un triple risque financier, juridique et politique. Celle-ci a été conduite par les ministères de l'économie et de l'écologie, sous l'autorité du Premier ministre et de son cabinet. L'enjeu était de remettre à plat l'ensemble des questions et contentieux et, bien évidemment, de défendre au mieux les intérêts de l'État dans un contexte au départ défavorable.

La négociation a commencé en décembre 2014 et s'est conclue en avril 2015 après que le Président de la République a souhaité publiquement, en février 2015, « un règlement global et définitif afin de pouvoir engager et lancer rapidement un plan d'investissement autoroutier ».

À la suite de la conclusion du protocole d'accord, le ministère de l'écologie en a décliné les termes par SCA dans le cadre d'avenants aux contrats de concession, en particulier la prolongation de la durée des concessions de 3 à 4 ans.

Ces contrats de plan permettaient de finaliser le plan de relance autoroutier. Il s'agissait ensuite de définir la trajectoire des tarifs autoroutiers et des hausses tarifaires compensant le gel de 2015. Enfin, il convenait de mettre en œuvre les engagements réciproques parmi lesquels le versement par les SCA d'une contribution volontaire de 1 milliard d'euros à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afit), d'une contribution de 100 millions à destination d'un fonds pour le financement d'infrastructures, la mise en place de mesures commerciales ciblées, l'insertion d'une clause de plafonnement de la rentabilité, le renoncement au contentieux d'indemnisation, la non-compensation de la contribution à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer).

Pour ce qui concerne le ministère de l'économie, les travaux se sont concentrés sur la réforme du cadre de régulation des SCA par la loi 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi Macron. Cette loi a créé l'Arafer à partir de l'Autorité de régulation des transports ferroviaires (ARAF), depuis lors appelée Autorité de régulation des transports (ART).

La loi donne trois grandes compétences au régulateur.

Premièrement, elle permet la régulation des tarifs des péages, par un avis sur les projets de contrats de concession et leurs avenants. Le régulateur est aussi consulté sur tout nouveau projet de délégation et il assure un suivi annuel des taux de rentabilité interne de chaque concession, qui est la mesure pertinente de leur profitabilité. Il établit également un rapport annuel public sur l'économie générale des concessions et un rapport annuel également public sur les comptes des sociétés concessionnaires.

Deuxièmement, la loi introduit un contrôle des procédures de passation et d'exécution des marchés de travaux, fournitures et services des concessionnaires. Pour ce faire, l'ART veille à l'exercice d'une concurrence effective et loyale lors de la passation des marchés passés par un concessionnaire d'autoroutes pour les besoins de la concession.

Troisièmement, la loi prévoit un contrôle des procédures de passation des contrats d'exploitation des installations annexes sur les aires d'autoroutes.

J'insiste sur le fait que cette loi renforce l'information parlementaire, avec la transmission d'un rapport quinquennal sur l'économie générale des conventions de délégation et d'un rapport annuel sur les comptes des sociétés concessionnaires. Elle renforce également le contrôle parlementaire des SCA puisque, désormais, toute extension de la durée des concessions est soumise à une autorisation du Parlement, ce qui est inédit. Enfin, elle prévoit des dispositions concernant le transfert au secteur privé de sociétés concessionnaires d'infrastructures de transport autoroutières dans le cadre d'une concession accordée par l'État, qui, là encore, doit désormais être autorisé par la loi.

La loi Macron marque donc un tournant dans l'histoire mouvementée des relations entre l'État et les sociétés concessionnaires. Je crois pouvoir dire qu'il y a eu un avant et un après 2015 en matière de transparence et de régulation des marchés autoroutiers, d'autant qu'elle a prévu l'application de nouvelles règles, y compris aux contrats de concession en cours à compter de son entrée en vigueur. Cela a conduit à un rééquilibrage des relations entre l'État concédant et les SCA, que la Cour des comptes, l'Autorité de la concurrence et le Parlement appelaient de leurs vœux.

Ces négociations se sont déroulées dans un cadre contractuel, impliquant des concessions réciproques. Elles ont permis à l'État d'éviter des procédures contentieuses qui lui auraient inmanquablement été défavorables et coûteuses, tout en atteignant les objectifs que le Gouvernement s'était assignés en matière de relance des investissements et de fixation des tarifs. La loi a remis à plat le cadre de régulation, me semble-t-il, de manière inédite et pérenne.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Vous indiquez que les négociations ont été menées de concert avec le ministère de l'écologie. M. Vidalies, alors ministre chargé des transports, a refusé de signer le protocole, et M. Eckert, chargé des comptes publics, a déclaré avoir été écarté des discussions. Pourquoi seuls deux ministères ont participé à ces

négociations ? Pourquoi M. Eckert, qui souhaitait aborder tous les aspects fiscaux, notamment la déductibilité des intérêts des emprunts, a-t-il été évincé ?

**M. Alexis Kohler** – Comme je vous l’indiquais dans mon propos introductif, le cadre dans lequel se sont inscrites les négociations entre l’État concédant et les SCA a été défini par le Premier ministre. Les négociations ont donc été suivies au fil de l’eau par le cabinet du Premier ministre.

Très concrètement, la question des SCA relève prioritairement du ministère des transports et donc, à l’époque, de la ministre de l’écologie, du développement durable et de l’énergie. Et je puis vous confirmer que c’est bien la ministre qui a suivi ces négociations ; je n’ai pas de commentaire particulier à faire sur la manière dont elle a souhaité répartir l’exercice de ses compétences entre elle-même et son secrétaire d’État, M. Vidalies.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Et à Bercy ?

**M. Alexis Kohler.** – Je ne saurais vous dire si M. Eckert, alors secrétaire d’État, a été impliqué ou non. Il revient au Premier ministre d’organiser l’interministérialité, si je puis dire. Au sein l’ensemble Bercy, il est clair que la question des SCA relève plutôt du ministère de l’économie. Le ministre de l’économie dispose en effet de compétences propres à deux titres : d’une part, l’homologation des tarifs et, d’autre part, le contreseing des décrets qui approuvent les contrats de concession et leurs avenants, mais pas des contrats eux-mêmes, qui relèvent de la seule compétence, à ma connaissance, du ministère chargé des transports.

S’agissant des négociations qui ont des enjeux économiques et financiers très importants mais d’équation financière pluriannuelle, l’expertise financière revient plutôt au ministère de l’économie qu’au ministère du budget.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Vous avez donc négocié au nom du ministre de l’économie de l’époque, Emmanuel Macron, et Élisabeth Borne au nom de la ministre Ségolène Royal. Une fois que vous vous êtes mis d’accord sur le protocole, avez-vous rédigé une note à destination des ministres avant qu’ils ne signent le protocole ?

**M. Alexis Kohler.** – Je ne peux vous répondre que pour ce qui me concerne.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Vous n’avez pas rédigé une note commune ?

**M. Alexis Kohler.** – Pour être très honnête, je n’ai pas de souvenir précis. En tout cas, je puis vous dire que la fonction de directeur de cabinet n’est pas exactement une profession libérale. À ce titre, il est de la responsabilité du directeur de cabinet d’informer régulièrement le ministre auprès duquel il est placé de l’évolution des dossiers, *a fortiori* lorsqu’une négociation s’inscrit dans un contexte politique assez sensible.

J’ai donc informé régulièrement le ministre de l’économie de l’époque ; je n’ai aucun doute sur le fait que mon homologue au ministère de l’écologie en faisait de même avec la ministre de l’époque – c’est ce qu’elle a, me semble-t-il, confirmé lors de son audition. Je crois pouvoir dire que les deux ministres avaient le même niveau d’information et, de même, nous faisons aussi bien entendu des comptes rendus réguliers au cabinet du Premier ministre.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Une note de synthèse a tout de même été donnée au ministre avant la signature ?...

**M. Alexis Kohler.** – Je pense, oui.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Ce n'est pas vous qui l'avez rédigée ?...

**M. Alexis Kohler.** – Au sein du cabinet du ministre, une conseillère travaillait sur ce sujet, et il est probable qu'elle ait rédigé, en liaison avec les services concernés, une note récapitulant le bilan de la négociation.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Quelles ont été les relations, si elles ont existé, entre vous et Élisabeth Borne, d'une part, et le groupe de travail composé de députés et de sénateurs mise en place en décembre 2014, d'autre part ?

**M. Alexis Kohler.** – J'ai le souvenir d'avoir assisté à une réunion avec le président de la commission du développement durable et quelques parlementaires, au cours de laquelle nous avons débattu du cadre général des discussions entre l'État et les SCA, notamment sur la question qui, à l'époque, faisait débat, de la possible résiliation des contrats de concession et des différentes options pouvant être envisagées, allant même jusqu'à la nationalisation des sociétés elles-mêmes. Sauf erreur de ma part, le rapporteur de ce groupe de travail a pris position pour la résiliation de ces concessions au profit d'un portage de ces concessions par un établissement public industriel et commercial (EPIC) créé à cet effet.

Nous avons envisagé tous les scénarios, en concertation avec un conseil financier, et avons présenté au cours d'une réunion – je ne me souviens malheureusement pas de la date – non seulement les enjeux juridiques au regard du droit des contrats et de l'existence ou non d'un motif d'intérêt général, mais également les conséquences financières, à la fois indemnitaires dans l'hypothèse d'une résiliation, budgétaires dans celle d'une nationalisation, et transactionnelles si une concession venait à être rachetée à un prix inférieur à celui auquel elle serait revendue. Les conséquences économiques ont également été abordées s'agissant des actionnaires et des investisseurs étrangers des sociétés concernées, ainsi que, bien évidemment, les conséquences potentielles pour les usagers.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Estimez-vous que le protocole de 2015 était équilibré ? Si tel est le cas – j'ai cru le comprendre de vos propos liminaires –, y a-t-il des points sur lesquels vous n'étiez pas forcément en accord et sur lesquels vous avez dû céder ?

Comment avez-vous défini l'équilibre financier des contrats ? A-t-il été respecté ? Qui a décidé que le protocole d'accord entre l'État et les SCA devait rester secret, même si des bribes d'information ont été communiquées au travers les avenants approuvés par décrets. Et pour quelles raisons ?

**M. Alexis Kohler.** – Au bout du compte, le protocole d'accord est équilibré au sens où il reflète l'équilibre entre les protagonistes de la discussion. Comme je vous l'ai indiqué tout à l'heure, cette négociation est intervenue dans un cadre contractuel. Le droit des contrats, en France, est extrêmement protecteur des parties, en l'espèce des SCA, puisque la jurisprudence du Conseil d'État lui garantit un droit à l'équilibre économique et à une compensation s'il est bouleversé. C'est pourquoi les SCA avaient engagé des contentieux sur la redevance domaniale et sur le gel des tarifs.

À l'époque, lorsque cette discussion s'est engagée, existait en arrière-plan le risque contentieux pour l'État. Et tout laissait à penser que ces contentieux étaient mal engagés pour l'État – c'était tout du moins l'avis tant de la direction juridique du ministère de l'économie, du secrétariat général du Gouvernement que du Conseil d'État.

Par ailleurs, lorsqu'on engage une négociation de quelque nature que ce soit dans un cadre contractuel, il importe de toujours préserver la qualité de la signature de l'État : l'État doit respecter les contrats qu'il a signés. Cette qualité a une valeur y compris pour l'État emprunteur. Il en est de même pour tout concédant.

J'ajoute que, au-delà de ces considérations juridiques, l'État était également demandeur d'un certain nombre d'avancées, ce qui était affirmé publiquement par les plus hautes autorités. Je pense en particulier au souhait du Président de la République et du gouvernement d'alors de pouvoir conclure un plan de relance autoroutier, notamment en engageant les 3,2 milliards de travaux, qui, par la suite, ont été lancés, puis le plan d'investissement autoroutier. Il y avait donc une forme d'injonction à conclure un accord avec les SCA de façon à remettre à plat autant les questions contentieuses que les questions économiques et d'investissement.

Je note les avancées fortes de ce protocole, qui a débouché sur le vote d'une loi inédite qui a totalement renouvelé le cadre de la régulation des concessions autoroutières, qu'il s'agisse des tarifs, de la durée des contrats de concession, des marchés de travaux et des sous-concessions.

Pour ce qui concerne le secret du protocole, les SCA ont fait valoir, à l'issue des négociations, qu'un certain nombre d'éléments engageaient le secret des affaires. Il revenait d'ailleurs à chacune d'entre elles d'informer leurs actionnaires. Du point de vue de l'État, tous les éléments économiques devaient être retranscrits dans les avenants aux contrats de concession, et faire l'objet, à ce titre, d'un décret en Conseil d'État, puis publiés. *In fine*, toute l'information avait vocation à être publique.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Selon vous, il était donc normal que l'État n'ait pas voulu communiquer.

**M. Alexis Kohler.** – Mais, *in fine*, tout a été rendu public.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – J'ai bien entendu, mais nous avons eu les informations de façon parcellaire. Au nom de l'information du contribuable et de l'utilisateur, il n'est pas anormal d'avoir droit à une transparence, en faisant savoir que l'accord est considéré comme équilibré. Je suis quelque peu surpris par cette position.

Quelle est votre définition de l'équilibre financier des contrats ? Le doublement de la redevance domaniale était-il vraiment de nature à remettre en cause l'équilibre économique du contrat ? Si tel est le cas, cela veut dire que cet équilibre avait été défini. Dès lors, pourquoi avoir accepté dans le protocole une clause précisant que toute nouvelle imposition décidée par l'État sur les SCA devrait être compensée ?

**M. Alexis Kohler.** – Je me garderai bien de vous donner une définition de l'équilibre économique, qui fait probablement l'objet de nombreuses publications. J'apporterai néanmoins deux éléments.

Avant d'engager cette discussion, nous avons demandé aux experts juridiques une évaluation du risque contentieux pour l'État pour savoir si, oui ou non, les décisions prises de manière unilatérale par l'État étaient de nature à être considérées par le Conseil d'État comme bouleversant cet équilibre économique, et donc ouvrant droit à indemnisation.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Vous parlez des experts juridiques de Bercy ?

**M. Alexis Kohler.** – De l'ensemble du Gouvernement, chaque ministère ayant ses experts juridiques, avec pour chef de file le ministère des transports.

Il nous avait été indiqué que le contentieux sur la redevance domaniale – les redevances avaient doublé, passant de 180 à 350 millions d'euros, ce qui n'est pas négligeable – était de nature à conduire l'État à devoir indemniser les sociétés.

En outre, les SCA avaient été marquées par trois débats : la redevance domaniale, la question du plafonnement ou non des intérêts au titre de l'assiette fiscale, et la question des tarifs.

L'équilibre final de l'accord était lié au plan de relance, ainsi qu'aux tarifs, soit du point de vue du gel et des compensations, soit du point de vue des mesures commerciales qu'elles avaient consenties pour le covoiturage, les nouveaux cars libéralisés et les véhicules propres, enfin au versement, dans le cadre global de cet accord, d'1 milliard d'euros à l'Afift. Aussi souhaitaient-elles avoir quelques assurances sur le fait que l'État n'allait pas continuer à prendre d'autres initiatives financières ou fiscales qui viendraient bouleverser l'équilibre économique des concessions.

Comme vous le savez, l'une sociétés bénéficiait *ab initio*, dans son contrat de concession, d'une clause de « paysage fiscal » assez protectrice, clause qui a inspiré les autres SCA, qui ont demandé que leurs contrats puissent être amendés en ce sens. Cela avait probablement une valeur vis-à-vis de leurs actionnaires : certes, elles faisaient des concessions sur les tarifs, prenaient des mesures commerciales, procédaient à un prélèvement volontaire de 1 milliard d'euros, apportaient leur contribution au fonds d'infrastructures, mais elles apportaient aussi une lisibilité quant à l'avenir.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Merci, monsieur le secrétaire général, de vous être livré à ce jeu de questions-réponses interactif avec notre rapporteur. Le format de notre commission nous permet ces échanges vivants.

**M. Jérôme Bascher.** – Pour avoir été conseiller à Bercy, je confirme qu'un directeur de cabinet ne peut se souvenir de toutes les notes !

Les décisions prises à l'époque ont sans doute été bleuies, même si l'on avait tendance à dire sous le gouvernement Hollande que les bleus de Maignon étaient inutiles. Pouvez-vous nous confirmer qu'une décision interministérielle a bien été prise sur ce sujet ?

N'avez-vous pas l'impression que le pouvoir de négociation de l'État pour ce type de contrat souffre du manque d'expérience des ministères de l'économie et des transports – ils négocient tous les dix ans –, par comparaison avec des sociétés d'autoroutes dont c'est internationalement le métier ?

Je reviens enfin sur le bouclier fiscal des concessions autoroutières, tant dénoncé par le précédent gouvernement. Je pense notamment à la taxe d'aménagement du territoire, dont chaque augmentation était répercutée sur les tarifs, donc sur l'utilisateur. Cela n'était pas forcément l'idée initiale. Sa réévaluation en fonction de l'inflation a d'ailleurs été oubliée dans la renégociation de 2015 ! Ce point a heureusement été corrigé dans la présente mandature. Ne regrettez-vous pas de ne pas avoir attaqué ce bouclier fiscal ?

**M. Alexis Kohler.** – Merci pour votre bienveillance à mon égard s'agissant de mes souvenirs quant aux notes qui ont été rédigées à l'époque. J'abuserai d'ailleurs de cette bienveillance pour répondre à votre première question. J'ai demandé aux services de l'État s'ils avaient souvenir ou trace d'un bleu, et n'ai pas eu de réponse positive. Je ne sais pas s'il faut en conclure qu'il n'y a pas de bleu, en tout cas je peux vous informer que je ne l'ai pas trouvé et qu'on ne m'en a pas fait part !

À l'époque, pour ce qui me concernait, je tenais le cabinet du Premier ministre régulièrement informé de l'évolution des discussions. Je le faisais à la fois parce que le contexte politique sur le sujet était très sensible, d'une actualité brûlante, et parce que les engagements du Président de la République et du Premier ministre faisaient que cette négociation était suivie avec un certain intérêt.

Je partage entièrement votre point de vue sur le constat que l'expertise était insuffisamment équilibrée entre l'État et les sociétés concessionnaires. C'est d'ailleurs ce qui ressort du rapport de la Cour des comptes de 2013, raison pour laquelle celle-ci recommandait que Bercy renforce la dimension économique et financière de l'expertise du côté de l'État.

Vous avez raison de rappeler que cette expertise constitue le cœur de métier des entreprises, alors que, pour l'État, cette négociation intervient à mesure que les contrats arrivent à échéance. Il me semble cependant assez naturel que l'État devrait disposer d'une compétence forte en matière de gestion contractuelle et de gestion de concessions, d'autant que le Gouvernement de l'époque avait la volonté de développer les partenariats public-privé de manière générale. Dans ces conditions, il me semble indispensable que l'État se dote de cette expertise, et, lorsqu'il n'en dispose pas, qu'il n'hésite pas à recourir à des conseils extérieurs – même si je suis le premier à dire qu'il est important qu'il en dispose lui-même.

Cette expertise doit en outre recouvrir plusieurs dimensions : le cœur de métier, la gestion des grandes infrastructures, ainsi que les points de vue économique et juridique. C'est crucial. C'est au moment de la négociation d'un contrat et de ses avenants que les choses se cristallisent. Quand on s'inscrit dans un cadre contractuel, il est légitime que le contrat puisse prévaloir. Cette sécurité juridique est essentielle dans un État de droit, en particulier dans un pays comme le nôtre qui souhaite encourager l'initiative privée, utiliser de grands opérateurs pour développer ses propres infrastructures et, le cas échéant, attirer des investisseurs étrangers. Il semble donc logique que cette sécurité juridique puisse être garantie. La négociation du contrat revêt donc une importance cruciale, puisque les choses se cristallisent ensuite dans la durée, d'autant que la jurisprudence du Conseil d'État est extrêmement protectrice du cocontractant de l'État. Lorsque l'on s'inscrit dans un contrat d'une durée de plusieurs dizaines d'années, les enjeux sont évidemment considérables.

C'est la raison pour laquelle le ministre de l'économie de l'époque, sur la base des rapports produits par la Cour des comptes et l'Autorité de la concurrence, a jugé logique de mettre en place un cadre de régulation. Je précise à ce propos que, si le rapport de l'Autorité de la concurrence semble avoir fait consensus à l'époque sur la question de la régulation, il a

été légèrement plus polémique, et même fortement contesté, sur la question financière. Le représentant de cette Autorité que vous avez auditionné a d'ailleurs lui-même reconnu que les interprétations du rapport étaient peut-être erronées à l'époque.

Pour instaurer un cadre de régulation, il fallait définir un régulateur. Il en existait un dans presque tous les grands secteurs des infrastructures, mais pas pour les autoroutes. Il est alors apparu logique de s'appuyer sur l'expérience d'une régulation – en l'espèce, ferroviaire – pour disposer d'un début d'expertise, et pour mettre en place une autorité spécialisée susceptible de développer une expertise de long terme et de s'impliquer dans toutes les délégations de service public ou concessions autoroutières. Rétrospectivement, j'ai le sentiment que cela a été bénéfique pour l'État. Le travail de l'ART est plutôt reconnu. Cela mérite d'être suivi et poursuivi.

J'en viens à ce que vous appelez le bouclier fiscal, et que l'on avait vu à l'époque comme une clause de « paysage fiscal ».

Sans vouloir parler à la place des représentants des sociétés concessionnaires, je pense que leur objectif était très probablement de pouvoir disposer d'une forme de bouclier fiscal. Du point de vue de l'État, l'idée était plutôt de donner un peu de visibilité quant à l'évolution du paysage fiscal, sachant que la jurisprudence du Conseil d'État est assez protectrice pour ces sociétés. Ce point faisait partie de l'équilibre de la négociation. J'ai le souvenir qu'il était très important aux yeux des sociétés concessionnaires, au regard de l'historique des décisions unilatérales annoncées ou prises par l'État au cours des trois années précédentes. Nous pouvons le regretter, mais compte tenu du contexte juridique et de la succession d'annonces sur la redevance domaniale, les intérêts d'emprunt ou les tarifs, il n'est pas étonnant que ces sociétés aient été un peu échaudées.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Elles ne se sentaient donc pas si à l'aise que cela dans leur contentieux ! Dans le cas contraire, la clause du bouclier fiscal n'aurait pas été forcément indispensable. Or elles en ont fait un point de négociation très dur.

**M. Alexis Kohler.** – Je ne sais pas si les sociétés étaient à l'aise ou non quant à l'issue de leur contentieux. Je peux vous dire ce que l'État en pensait. Il n'était pas nécessairement dans la position la plus favorable à l'époque.

Pour ce qui concerne les sociétés, je ne m'exprimerai pas à leur place. Je pense cependant qu'au regard de l'historique de ces décisions elles souhaitaient pouvoir attester à l'égard de leurs mandants du fait que les décisions ultérieures de l'État auraient vocation à être moins unilatérales. Cela leur apportait un peu de confort.

**Mme Christine Lavarde.** – Vous avez évoqué les liens entre les directions des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'écologie de l'époque et du ministère de l'économie. Qui a eu le dernier mot en définitive entre ces deux DAJ ? Dans mon expérience, les ministères avaient souvent tendance à se référer aux avis de la DAJ de Bercy sur les sujets importants. Pourriez-vous préciser ce point ?

**M. Alexis Kohler.** – Je ne me lancerai pas dans une analyse comparative des expertises de la DAJ de Bercy et de celle de Roquelaure. Dans mon souvenir, la position des juristes au sein de l'État sur le sujet était assez consensuelle. Je ne crois pas qu'il y ait eu de débat nourri. Je peux me tromper, mais, dans mon souvenir, les avis juridiques étaient assez convergents.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Merci pour ces informations. Je remercie également notre rapporteur, car ces auditions sont particulièrement intéressantes.

Je ne me lancerai pas sur le volet technique du sujet dont nous parlons. À l’instar de notre rapporteur, j’ai l’honneur et le privilège d’être sénateur de l’Essonne, département sinistré par ce qu’il s’est passé en 2005 et par la création du péage le plus inique de la région Île-de-France situé à Dourdan, pour lequel certains automobilistes payent un trajet qu’ils n’accomplissent pas.

Il est important pour nous d’avoir votre vision, car il y a ce que vous nous dites, et ce que l’on comprend. Une décision politique a été prise le 22 août 2005. M. de Villepin, auditionné le 9 juillet, a défendu avec la fougue et le talent que nous lui connaissons le choix fait à l’époque par l’État. Au vu de l’état de la partie de voirie dont l’entretien est resté sous la responsabilité de l’État, force est de constater que ce choix était le bon. Son application a, en revanche, posé problème. Je n’arrive pas à croire que personne n’ait été capable de souligner que ce qui avait été fait à l’époque n’était pas bien bordé.

Vous avez retracé votre action : dix ans après, en 2015, lorsqu’il s’est agi de régler la situation, on en arrive à la fumée des cierges ! Il ne fait aucun doute, et je partage votre avis, que l’État aurait perdu ces contentieux, car il doit honorer sa signature. Or des décisions politiques totalement contradictoires, prises au gré des alternances, et des décisions ministérielles que nous pouvons qualifier d’oukases ont placé l’État français dans de grandes difficultés. Il faut résoudre le problème.

Nous avons des comptes à rendre aux populations – l’association « l’A10 gratuite » nous en demande notamment. Comment, de nos jours, l’État pourrait-il mieux border de tels contrats et de telles négociations, pour que des mauvaises langues ou des observateurs assidus ne laissent pas croire qu’une collusion s’est produite entre l’État et des sociétés d’autoroutes ?

**M. Alexis Kohler.** – Votre question est complexe. Comme vous l’indiquez, en 2015, la privatisation des sociétés d’autoroutes, intervenue dix ans auparavant, était une donnée. Il y avait à l’époque des débats nourris sur l’opportunité ou non de cette privatisation. Il n’en reste pas moins que, en 2015, c’était une donnée. Toutefois, cela ne nous a pas empêchés d’examiner la possibilité de revenir sur ce choix. Il est en effet du devoir de l’État d’examiner tout l’éventail des options disponibles. Cela ne peut en outre que renforcer sa position dans une négociation de cette nature. Il n’en reste pas moins qu’il est important qu’un État comme le nôtre respecte sa signature en toutes circonstances.

Dans ce cadre, je tire deux conclusions.

Au regard de l’équilibre global de la négociation, je n’aurais pas l’immodestie de dire que le résultat est satisfaisant, mais je considère qu’il a permis de renforcer la main de l’État. Effectivement, dix ans après la privatisation, dans un cadre contractuel extrêmement contraint, avec une jurisprudence très protectrice, nous avons pu aboutir à des avancées structurelles y compris dans le cadre des contrats. L’introduction d’une clause de plafonnement de 30 % des surprofits en fait partie. Je ne dis pas que cette clause est idéale, mais, intervenant dans un cadre contractuel, elle ne pouvait être introduite qu’au moyen d’un accord entre les parties. Elle est donc très probablement moins mordante que si elle avait été négociée *ab initio*, avant la signature de la concession, lorsque la main de l’État était plus

forte. Il n'en reste pas moins que des avancées structurelles ont été réalisées dans le cadre des contrats existants.

À cela s'ajoute le nouveau cadre posé par la loi impliquant l'instauration d'un régulateur compétent aussi sur les contrats en cours. D'autres sujets étaient également importants – car en définitive, il revient toujours à l'utilisateur de payer les péages –, notamment celui des marchés conclus par les sociétés concessionnaires et les sous-concessions.

Ma deuxième conclusion est plus fondamentale. Rétrospectivement, il eût été préférable de renforcer le cadre de régulation avant la privatisation plutôt que dans le sens contraire. Cela semble être de l'ordre de l'évidence...

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Cela fait du bien de l'entendre !

**Mme Christine Lavarde.** – Pour la suite aussi d'ailleurs !

**M. Alexis Kohler.** – ... mais je pense que cela fait partie des enseignements que nous pouvons tirer de cette situation.

J'ajoute un troisième point qui me semble important, qui l'était d'ailleurs pour le ministre de l'époque et qui renvoie aussi à votre responsabilité à l'égard de vos électeurs. Il s'agit de la question de l'implication du Parlement. La loi de 2015 a permis une plus forte implication du Parlement à plusieurs titres : au titre de son information, et au titre de la question de l'allongement possible de contrats de concession. Ce dernier point permet de gagner en transparence. Si de nouvelles opérations de cette nature devaient se produire, le Gouvernement devrait s'en expliquer devant la représentation nationale, d'autant que ces contrats sont par construction pluriannuels et engagent la Nation pour une durée assez longue. Le Parlement est également impliqué en cas de privatisation d'une infrastructure de transport. J'ai le souvenir que la question de la privatisation des infrastructures de transport était sensible, notamment à travers un cas très différent de celui des sociétés d'autoroutes, celui de l'aéroport de Toulouse. En effet, cette disposition est intervenue par voie d'amendement en référence à cet exemple. Désormais, de telles infrastructures ne peuvent plus être transférées au secteur privé que par la loi. Cela nous a permis de gagner en transparence et a constitué un progrès en matière d'information et d'implication du Parlement.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – J'imagine que la clause de plafonnement de rentabilité a été introduite dans le protocole d'accord à l'initiative de l'État et non des sociétés d'autoroutes. L'État l'a-t-il rédigée en totalité et est-il parvenu à l'imposer, ou le pourcentage de 30 % a-t-il été accepté par les sociétés d'autoroutes sachant qu'il serait difficilement atteignable et que cette clause s'avérait plus théorique que réelle ? Ce plafonnement semble en effet tellement élevé que nous avons l'impression que cette clause aura du mal à entrer en application. Par ailleurs, cette clause a-t-elle été introduite pour répondre à une exigence de l'Union européenne ?

Le taux d'actualisation, de 8 %, fait également débat. Les services de l'État préconisaient un taux sensiblement inférieur en 2015. Ce taux avait déjà été utilisé en 2005 au moment de l'ouverture du capital des sociétés concessionnaires d'autoroutes. Or, entre 2005 et 2015, les marchés ont évolué. Cela a-t-il été imposé par les sociétés d'autoroutes ? Le taux d'actualisation constitue un élément important dans le calcul de l'équilibre d'un protocole, d'un avenant ou d'un contrat.

**M. Alexis Kohler.** – Dans la négociation, rien n'a été imposé par les sociétés d'autoroutes. Le protocole d'accord reflète l'équilibre d'une négociation, avec des concessions réciproques – certains éléments tenant davantage au cœur d'une partie, d'autres à celui de l'autre partie.

Dans mon souvenir, la clause de plafonnement n'était pas liée à une recommandation européenne. L'État avait la volonté d'introduire une clause dite « de surprofit ». C'était assez logique, car le cœur de la discussion à l'époque n'était pas la redevance domaniale ni même la question des tarifs, intervenue par la suite avec l'annonce unilatérale de la ministre. Cette question des tarifs est intervenue en réalité comme une forme de réponse politique à la problématique du surprofit, qui était au cœur de la polémique politique qui s'en est suivie, et de la réponse que l'État devait y apporter. Il était naturel pour lui de faire de l'introduction d'une clause de cette nature un objectif de la négociation.

Il s'agissait par ailleurs d'une innovation. Dans les contrats conclus précédemment, il n'existait pas de clause de ce type. Le simple fait d'introduire une clause de plafonnement me semble être une avancée utile pour les contrats en cours et pour les suivants. Comme je le disais, plus une clause est ajoutée tôt dans la négociation, au moment de la conclusion du contrat de concession, plus elle peut être mordante au regard de l'équilibre contractuel. En l'espèce, le seuil de 30 % reflète l'équilibre de la négociation. Si nous nous étions situés au début des concessions, l'État aurait probablement obtenu une clause plus mordante. Nous pouvons en tout cas l'espérer.

Cette clause était dans mon souvenir particulièrement contestée par l'autre partie, qui l'aurait souhaitée symétrique. Nous nous situions quelques années après une crise économique importante durant laquelle le trafic routier, notamment de poids lourds, avait fortement diminué. L'autre partie s'appuyait donc sur cet élément pour justifier la possibilité d'une clause protectrice en cas de sous-profit. Comme vous pouvez le constater, il n'existe pas de clause de cette nature. C'est le fruit d'une négociation, mais c'est aussi illustratif d'une forme d'asymétrie pour le coup en faveur de l'État.

J'en viens au taux de rentabilité interne (TRI). Ce taux est représentatif du taux de rentabilité attendu au regard d'un taux sans risque – il a diminué entre-temps, raison pour laquelle le taux de 8 % peut paraître élevé – et d'une prime de risque liée à la volatilité de l'activité. Cette prime est généralement plutôt faible dans un secteur comme celui des infrastructures d'ordinaire assez résilient à la conjoncture économique. Il est toutefois vrai que la baisse du trafic des années précédentes a suscité des débats sur ce point.

Le taux de 8 % apparaissait alors dans la fourchette de ce qui était acceptable, qui allait, dans mon souvenir, d'un taux bien inférieur à un taux légèrement supérieur.

Dans le plan de relance négocié préalablement à partir de 2012 figurait en outre un TRI autour de 8 %. Ce TRI lié au plan de relance et qui venait tout juste d'être négocié par les services de l'État a servi de base à la discussion. Je le dis d'autant plus librement que je n'étais pas impliqué dans cette négociation. Le plan de relance a été validé par la Commission européenne. Implicitement, celle-ci a considéré qu'il n'emportait pas d'aide d'État et n'était pas surestimé. La négociation a donc démarré sur la base d'un TRI négocié par l'État pour un plan de relance validé par la Commission européenne et situé à l'intérieur d'une fourchette. Il aurait évidemment été dans l'intérêt de l'État que ce taux soit plus bas, et dans celui des sociétés d'autoroutes qu'il soit plus élevé, celles-ci arguant qu'au moment de la privatisation

le taux était estimé à cette hauteur, voire à des niveaux supérieurs. Les services de l'État ont indiqué qu'il n'y avait pas, de leur point de vue, de surprofit.

Je ne vous dirai pas que ce TRI est idéal, mais, au regard de l'équilibre de la négociation, il me semble convenable.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Merci, monsieur le secrétaire général.

*La réunion est close à 17 h 50.*

*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 16 juillet 2020**

- Présidence de M. Éric Jeansannetas, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**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**

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Nous poursuivons nos auditions sur les concessions autoroutières en entendant M. Bruno Le Maire, en sa double qualité de ministre de l'économie, des finances et de la relance, et d'ancien directeur de cabinet de M. Dominique de Villepin, Premier ministre, de 2006 à 2007, au moment de la privatisation des sociétés d'autoroutes.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle est également ouverte à la presse et fera l'objet d'un compte rendu publié.

Je vous rappelle 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 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. Bruno Le Maire prête serment.*

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Avant passer la parole à notre rapporteur, Vincent Delahaye, ainsi qu'aux membres de la commission d'enquête, je vous propose de nous présenter, à titre liminaire, le rôle que vous avez joué lors de la privatisation des sociétés d'autoroutes en 2006, votre appréciation sur ce choix et la façon dont vous voyez l'équilibre des relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), ainsi que l'avenir de la gestion du réseau autoroutier.

**M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance et ancien directeur de cabinet de M. Dominique de Villepin, Premier ministre, de 2006 à 2007.** – C'est avec plaisir que je viens défendre devant vous des choix qui restent cohérents avec ma vision de la politique économique et du rôle de l'État dans l'économie.

Il y a quinze ans, le Premier ministre Dominique de Villepin, dont j'étais le directeur de cabinet, décidait, sous l'autorité du Président de la République Jacques Chirac, de mener à son terme le processus de cession des parts publiques dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

L'objet de votre commission d'enquête est d'éclairer ce choix et ses conséquences, ainsi que les moyens à la disposition de l'État pour préserver ses intérêts vis-à-vis des sociétés autoroutières et préparer l'avenir. Avant que nous n'entrons dans le vif du sujet, je voudrais répondre à quatre questions qui me paraissent essentielles.

Première question : pourquoi avons-nous réalisé cette cession ? Dominique de Villepin vous a déjà répondu précisément. Pour ma part, je considère que cette décision s'explique par trois raisons principales qui m'ont également amené, il y a quelques mois, à défendre les projets de privatisation de la Française des jeux (FDJ) et d'Aéroports de Paris (ADP).

En premier lieu, il s'agit d'une clarification du rôle de l'État dans notre économie. C'est un enjeu encore essentiel aujourd'hui. L'État était à la fois actionnaire et concédant, un mélange des rôles ni sain ni efficace pour la bonne gestion de l'entreprise et la défense des intérêts publics. L'État devait se concentrer sur son rôle de concédant, – et je continue à le penser pour d'autres infrastructures – : le rôle de l'État n'est pas de gérer des autoroutes ou des péages. Le rôle de l'État, c'était de construire les autoroutes – il l'a fait –, de moderniser les infrastructures – il l'a fait – et de garantir la bonne circulation des marchandises et des personnes pour industrialiser la France, accélérer les échanges et relier les Français entre eux – il l'a fait et doit continuer à le faire. Hier, c'était les autoroutes, aujourd'hui c'est la 5G et la fibre optique. C'est exactement le même rôle de l'État, auquel je suis profondément attaché, car il garantit la bonne circulation des biens et des personnes, mais aussi des informations et des données à travers tout le territoire. Mais gérer des autoroutes, veiller au bon entretien des bandes d'arrêt d'urgence, ce n'est pas le rôle de l'État.

Ce faisant, nous n'avons fait que nous inscrire dans la continuité de la politique menée par Lionel Jospin, en conduisant à son terme un processus engagé à partir de 2002. Notre seule décision politique a été de céder la gestion pleine et entière de tout le réseau autoroutier à des entreprises privées, mieux équipées pour gérer et moderniser ce réseau.

En deuxième lieu, nous avons conservé la propriété de l'État – de la même façon que nous l'avons prévu pour la privatisation d'ADP. L'État n'est pas lésé : il reste propriétaire des autoroutes. Nous n'avons fait que céder les parts de l'État dans les sociétés chargées d'exploiter les concessions autoroutières. À la fin des concessions – elles arriveront à leur terme pour les sociétés autoroutières historiques entre 2027 et 2050 –, l'État pourra, s'il le souhaite, récupérer la gestion de ces infrastructures stratégiques ou choisir de la déléguer à nouveau. Entretemps, ces infrastructures auront été entretenues et modernisées, sur la base d'un cahier des charges.

En troisième lieu, il s'agit d'un changement dans la stratégie de l'État actionnaire : nous voulions que les produits de cession soient utilisés pour investir dans l'avenir et désendetter l'État, comme cela a aussi été prévu s'agissant de la FDJ et d'ADP. Dominique de Villepin, avec son ministre des finances Thierry Breton, a ainsi réussi à désendetter massivement le pays.

Deuxième question : avons-nous réussi cette opération financière ? La réponse est oui. La méthode n'est pas critiquable : la procédure suivie a été stricte et rigoureuse. Nous avons procédé à une mise en concurrence par appel d'offres, organisée par l'Agence des participations de l'État, sous le contrôle de la commission des participations et des transferts. Dix-huit entités se sont portées candidates et nous avons obtenu un meilleur prix – 14,8 milliards d'euros – qu'avec une procédure de gré à gré.

Dans un rapport de 2009, la Cour des comptes a critiqué les conditions de cette cession et estimé que ses produits auraient pu être supérieurs, mais je conteste ces critiques, comme je conteste les critiques de la Cour sur la mise en place d'un fonds pour l'innovation dont je défends la pertinence. Il y a d'abord un malentendu sur les chiffres : la Cour estimait que la valeur globale des 7 000 kilomètres d'autoroute était de 24 milliards d'euros, alors que ces 24 milliards correspondent à 100 % des parts des trois sociétés concessionnaires et non à la valeur des seules parts détenues par l'État. Je conteste aussi les critiques relatives à la procédure : celle-ci a été strictement respectée.

Troisième question : quel bilan pouvons-nous en tirer ? Il est pour l'instant impossible de faire un bilan exhaustif de la rentabilité des sociétés autoroutières avant la fin des concessions. Il y a trop de crises imprévisibles – la crise des « gilets jaunes » ou de la covid-19 l'ont montré. À l'heure actuelle, le montant total actualisé des dividendes sur la période 2007-2018 est inférieur au prix total d'acquisition de 14,8 milliards d'euros. Mais cela ne préjuge pas de ce que sera la situation à la fin des concessions.

En termes de qualité de service pour les usagers, il est indéniable que le réseau concédé est en meilleur état – en 2017, 83 % de ce réseau était considéré comme en bon ou très bon état – que le réseau non concédé – 12 % seulement –, car l'État n'est pas outillé pour moderniser, réparer et adapter un réseau autoroutier. Le télépéage a été développé, la signalisation en temps réel a progressé, l'impact environnemental a été réduit et 400 aires d'autoroute ont été réaménagées pour les rendre accessibles aux personnes à mobilité réduite : au total, depuis 2006, les sociétés autoroutières ont ainsi réalisé 22 milliards d'euros d'investissement. Ces investissements sont suivis par l'État grâce à des indicateurs chiffrés dont le non-respect peut entraîner des sanctions financières. Nous pouvons donc être fiers d'avoir l'un des réseaux les plus modernes et les plus performants au monde : cela sera très utile le jour où nous ferons circuler des véhicules autonomes.

Reste la question des tarifs : les tarifs ont-ils augmenté ? Oui. L'autoroute est-elle chère pour beaucoup de nos compatriotes ? Oui. Mais les tarifs se sont-ils envolés ? Non, ils ont progressé à un rythme proche de celui de l'inflation et conforme aux règles prévues dans les contrats.

Nous pouvons néanmoins améliorer la régulation. Il n'était pas possible d'établir des hypothèses de trafic sérieuses – la crise des « gilets jaunes » et celle de la covid-19 n'étaient pas anticipables –, mais nos hypothèses n'avaient pas non plus prévu la très forte baisse des taux d'intérêt qui a permis aux sociétés d'autoroutes de réduire leurs frais financiers en refinançant leur dette à des conditions financières beaucoup plus favorables. Plutôt que de s'attarder sur de faux sujets, le véritable enseignement que nous devons tirer concerne cette baisse des taux d'intérêt.

L'État a essayé de corriger ce problème en signant avec les sociétés d'autoroute, en 2015, un protocole – dont une clause limite les surprofits – et en renforçant les prérogatives de l'Autorité de régulation des transports (ART). Mais cette correction n'est pas suffisante. Si

nous poursuivons le recours à des concessions, nous devons renforcer la régulation, avec des points d'étapes réguliers. C'est ce que nous avons proposé pour ADP, avec une clause de rendez-vous tous les cinq ans afin de réévaluer les tarifs et de suivre les investissements et les prévisions de trafic, l'ART se prononçant à échéances régulières sur le coût moyen pondéré du capital.

La nature des contrats et des risques qui y sont adossés doit évoluer. Il n'y a plus de risque construction, mais d'autres enjeux ont émergé – transition écologique, nouvelles mobilités – qui constituent des risques moins importants.

Toute renationalisation serait inopportune, car son coût serait considérable pour les finances publiques – de l'ordre de 45 à 50 milliards d'euros. Ce serait un très mauvais investissement alors que nous avons besoin d'argent pour investir dans l'innovation, la recherche et la souveraineté technologique de notre pays.

Le modèle de délégation de service public à des entreprises privées a donc fait ses preuves, à condition que la régulation soit améliorée.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Je vous remercie pour ces propos liminaires qui ne s'écartent que très peu de ceux que M. de Villepin a tenus devant nous.

Les 24 milliards d'euros évoqués par la Cour des comptes correspondent à la somme totale dépensée par les sociétés d'autoroute pour acquérir progressivement les 100 % initialement détenus par l'État avant 2002. Lionel Jospin avait en effet enclenché le mouvement d'ouverture du capital en 2002 ; Jean-Pierre Raffarin l'a poursuivi mais s'est opposé à toute privatisation, avant que Dominique de Villepin ne relance le processus. Il y a donc bien un écart entre les 15 et les 24 milliards d'euros.

La crise des « gilets jaunes » n'a finalement eu que très peu de conséquences sur les taux de rentabilité de 2018 et 2019 des sociétés autoroutières, dont la rentabilité est en hausse continue. La crise sanitaire de la covid-19 risque de provoquer une diminution de leur chiffre d'affaires de 25 %, mais, en dépit d'une moindre rentabilité, elles devraient néanmoins dégager des bénéfices en 2020 : toutes les entreprises françaises ne pourront pas en dire autant !

Pourquoi n'a-t-on pas modifié les contrats à l'époque avant de céder les actions ? Ces contrats étaient déjà anciens et ne prévoyaient pas de points d'étape. Par précipitation ou manque de temps ?

Il faudra attendre les années 2031 à 2036 pour constater la rentabilité finale. Cela n'est pas très satisfaisant, car nous n'avons pas de points d'étape – c'est un sujet qui revient régulièrement dans nos auditions – : comment évaluer cette rentabilité dans le temps et la comparer avec ce qui avait été prévu au départ ?

Les sociétés concessionnaires se plaignent du poids d'un État – Bercy, mais aussi la Cour des comptes et le Conseil d'État – trop puissant, qui les contrôle excessivement : comment améliorer la régulation d'ici la fin des contrats, dans 11 à 16 ans, afin de contrôler non pas plus souvent, mais mieux ? Il faut plus d'efficacité que d'exhaustivité.

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Je connais bien cette rengaine sur le fait que Bercy serait trop puissant, venant de la part d'entreprises qui se portent pourtant très bien. C'est le rôle de l'État de défendre un équilibre économique : l'État n'est pas trop puissant. La

crise actuelle nous montre combien nous avons besoin d'un État, notamment d'un ministère de l'économie et des finances puissant, pour faire face à la crise.

Nous devons revoir la régulation avant la fin des concessions et tirer les leçons des erreurs commises. Nous sommes cependant soumis au régime des contrats : il n'est pas possible de les modifier unilatéralement, sauf à le payer très cher. Le gel tarifaire décidé unilatéralement en 2015 a certes été très populaire en son temps, mais c'était une décision totalement irresponsable, car elle a conduit à un rattrapage tarifaire coûteux pour les usagers deux ou trois ans plus tard : on laisse la note au successeur ! Ce n'est pas ma conception de la responsabilité politique. Toute modification unilatérale des contrats est une erreur.

S'agissant de la rentabilité des sociétés, l'ART évalue le taux de retour sur investissement. L'État peut activer les clauses de sur rentabilité prévues dans le protocole de 2015, avec la possibilité d'une réduction de la durée des contrats. Mais, à ma connaissance, cette clause n'a jamais été activée. Quoi qu'il en soit, il faut rester dans le cadre du contrat.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Cette clause trouverait à s'appliquer si on observait un dépassement de 30 % du chiffre d'affaires par rapport aux estimations de 2006. Cette clause a certes le mérite d'exister, mais elle sera difficile à faire jouer.

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Je partage totalement votre avis. Cette clause est difficile à déclencher.

Je l'ai dit, la question clé est celle du taux de retour sur investissement qui est prévu dans les contrats, mais qui est calculé sur des durées trop longues, comme je l'ai reconnu lors de nos débats sur ADP – c'est la seule erreur que nous ayons faite et je la reconnais bien volontiers. En fait, nous n'avions pas anticipé la baisse des taux d'intérêt, donc la possibilité pour les sociétés d'autoroutes de refinancer leur dette, ce qui a joué en leur faveur sur le taux de retour sur investissement.

Le coût du financement varie dans le temps ; c'est l'angle mort de la décision que nous avons prise à l'époque. Il est donc impératif pour les prochaines concessions de prévoir de pouvoir réévaluer ce taux de retour pour que le concessionnaire ne bénéficie pas d'une surrentabilité. D'où ma proposition de clause de rendez-vous tous les cinq ans qui permet de réévaluer le taux de retour sur investissement cible. C'est la leçon principale de ce dossier, même si elle paraît très technique.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Est-ce que le Gouvernement envisage un nouveau plan d'investissements autoroutiers ? Des contraintes environnementales seront-elles alors imposées aux sociétés d'autoroutes ?

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Dans le plan de relance, la priorité absolue ira aux mobilités douces, notamment les pistes cyclables et le soutien au vélo – c'est un sujet qui concerne directement les élus locaux, en particulier les maires –, et au transport ferroviaire. Nous n'avons jamais réussi à relancer le fret ferroviaire de manière efficace. Pourtant, ce secteur peut être un atout pour la France en termes de mobilité décarbonée et nous sommes capables d'investir massivement dans ce secteur. L'État y réfléchit avec la SNCF. En tout cas, les investissements autoroutiers ne font pas partie aujourd'hui du plan de relance.

**Mme Christine Lavarde.** – D'importants travaux de modernisation sont en cours sur l'autoroute de Normandie – ils ont été décidés dans le cadre du précédent plan de relance.

L'autoroute va donc encore gagner en compétitivité, alors que la ligne ferroviaire correspondante est plutôt vétuste. Comment le fret ferroviaire peut-il espérer être compétitif sur de telles distances, alors que le sillon est de mauvaise qualité, sans compter les coûts de transbordement ?

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Je n'ai pas de réponse à ce stade, car des expertises sont en cours. Je suis moi aussi un usager régulier de l'autoroute A13 et je partage vos propos. D'ailleurs, je prends davantage la voiture que le train pour me rendre dans ma circonscription. La Normandie est la région la plus pénalisée de France en matière ferroviaire, notamment en raison du problème du nœud de Mantes. Je suis favorable à l'amélioration massive de la desserte ferroviaire vers la Normandie, mais les investissements sont très coûteux et nous examinons les choses pour voir si nous pouvons améliorer la situation dans des délais rapides – si nous voulons une relance, il faut que les investissements aient un effet rapide. Nous ne devons pas baisser les bras sur la desserte ferroviaire de la Normandie.

**M. Jérôme Bascher.** – Je me souviens bien des discussions de 2006, à l'issue desquelles vous aviez distrait 100 millions d'euros pour le ministère de la culture. Vous avez dit que ce n'était plus à l'État de construire des autoroutes. Pourquoi ne pas avoir poussé ce raisonnement pour certaines routes nationales ? Je pense notamment aux autoroutes de l'Île-de-France, dont le réseau très mal entretenu reste de la compétence de l'État.

Pourquoi ne pas envisager la même chose pour les voies ferrées, pour lesquelles le retard d'entretien et de développement est considérable ? Ne serait-il pas utile de privatiser les voies ferrées au moment où nous ouvrons ce secteur à la concurrence ?

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Il ne doit pas y avoir d'ambiguïté sur mes propos : je considère que ce n'est pas à l'État de gérer les autoroutes, leurs équipements de sécurité, leurs aires de stationnement, leurs bandes d'arrêt d'urgence, etc. Néanmoins, il reste des barreaux à construire qui sont importants pour la vie de nos compatriotes et l'État, comme les régions, ne peut pas se désengager de cette responsabilité.

S'agissant des voies ferrées, l'ouverture à la concurrence concerne la circulation des trains, mais les actifs stratégiques doivent rester dans les mains de l'État.

**M. Michel Dagbert.** – Votre dernière réponse sur les infrastructures ferroviaires me va très bien.

En ce qui concerne les concessions autoroutières, il me semble que la puissance publique doit pouvoir être en capacité d'orienter les choix structurants et, même si l'on accepte l'idée que l'État n'est pas le mieux placé pour gérer directement ce type de secteur dans le temps, il doit tout de même se doter de moyens de régulation suffisants. L'État doit donc conserver en son sein une capacité d'ingénierie technique, juridique, économique et budgétaire pour pouvoir discuter dans des conditions correctes avec des entreprises, dont on connaît par ailleurs la puissance. Il doit notamment garder au moins une partie des référentiels de coûts, y compris en termes d'exploitation du réseau, pour les futurs contrats.

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Il existe deux types d'expertise : une ingénierie technique qui relève du ministère des transports et une expertise financière. Il faut garder ces deux ingénieries pour s'assurer que les contrats sont bien exécutés, d'une part, sur le plan opérationnel et en termes de qualité des infrastructures, d'autre part, d'un point de vue financier. Avoir des infrastructures de transport de grande qualité est un atout pour la France.

J'en profite pour dire que la question est la même pour le TGV et le transport ferré de proximité et le déploiement de la 5G. Si nous sommes en avance sur ce sujet, nous serons plus compétitifs au profit de l'emploi, du désenclavement des territoires et de l'installation d'usines dans des communes rurales. Je suis élu de la ruralité et je sais bien que nous ne ferons pas venir une grande entreprise dans ces territoires et que nous ne pourrions maintenir celles qui y sont installées – je pense à GSK à Évreux –, si nous ne leur garantissons pas de pouvoir faire circuler leurs données, y compris les plus lourdes. Si nous ne le faisons pas, nous raterons la réindustrialisation et le développement rural de notre pays. Or je considère que la réindustrialisation est une priorité absolue et qu'elle est à portée de main. Si nous investissons dans les infrastructures, qu'elles soient matérielles ou dématérialisées, nous réussirons cette réindustrialisation. Je ne me résigne pas à ce que l'industrie soit passée en vingt ans en France de 20 % du PIB à 12 %, alors qu'elle est restée à 18 % en Italie et qu'elle est remontée à 20 % en Allemagne.

Pour revenir à votre question, le volet lié à l'expertise financière des concessions ressort de la compétence de la direction générale du Trésor et de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), et il est essentiel de garder une expertise très pointue pour nous assurer qu'il n'y a pas de surentabilité dans l'exécution des contrats.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Certaines modifications fiscales peuvent bénéficier aux sociétés concessionnaires, qui sont des contribuables importants, par exemple le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ou la baisse en cours de l'impôt sur les sociétés (IS). Envisagez-vous de leur demander des compensations ?

Par ailleurs, j'ai compris que vous n'étiez pas partisan de revenir sur ces privatisations, ce qui coûterait entre 45 et 50 milliards d'euros, et que vous souhaitiez remettre ensuite ces 9 000 kilomètres d'autoroutes en concession. Sur quelle durée pensez-vous qu'il faudrait conclure ces concessions ?

Enfin, nous avons transmis à vos services plusieurs demandes d'information. Certaines datent de plusieurs mois, mais nous n'avons toujours pas de réponse. Où en est le traitement de ces demandes ?

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Monsieur le rapporteur, nous allons naturellement faire diligence pour traiter ces demandes d'information. Vous le savez, cette période a été particulièrement chargée pour les services de mon ministère.

En ce qui concerne la fiscalité, nous avons en effet engagé une baisse de l'IS, dont le taux sera abaissé à 25 % d'ici à 2022 pour toutes les entreprises. Nous ne demandons pas de compensations spécifiques aux entreprises et nous ne posons pas d'exigences particulières pour les sociétés d'autoroutes. C'est une question de compétitivité fiscale de notre pays.

Avec la question du taux de retour sur investissement et de la clause de rendez-vous réguliers, celle de la durée est l'autre sujet essentiel de ce dossier. Je plaide pour une durée plus courte avec une clause de rendez-vous réguliers. S'il n'y a pas besoin d'investissements massifs à court ou moyen terme, une durée de quinze ans avec une clause de rendez-vous tous les cinq ans me paraît raisonnable. Si des investissements plus importants doivent être programmés, la durée devrait naturellement être plus longue pour pouvoir amortir ces investissements.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Je vous remercie, monsieur le ministre.

*La réunion est close à 9 h 50.*

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

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

**Table ronde d'associations d'usagers des autoroutes (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 15 h 35.*

**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**

**- Présidence de M. Laurent Lafon, président -**

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

**Audition de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé (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 15 h 35.*



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

**Vendredi 3 juillet 2020**

- Présidence de M. Jean-Jacques Lozach, président -

*La visioconférence est ouverte à 15 h 30.*

**Audition de M. Frédéric Sanaur, directeur général de l'Agence nationale du sport (par téléconférence)**

**M. Jean-Jacques Lozach, président.** – Je vous remercie pour votre présence. Nous avons jugé suffisant le motif invoqué par M. Castex pour l'excuser de son absence. Nous lui souhaitons bonne chance et pleine réussite dans l'exercice de sa nouvelle fonction, essentielle pour notre pays.

Cette audition constitue une réflexion et un état des lieux relatifs à l'amélioration et au fonctionnement de l'organisation des fédérations sportives de notre pays. Vous êtes aujourd'hui au cœur de notre modèle à travers l'Agence nationale du sport (ANS). Vous allez nous donner votre sentiment en lien avec ce qui nous est annoncé dans le cadre de la prochaine loi sport dont un premier axe vise à améliorer la gouvernance des fédérations. Qu'est-il urgent de modifier dans le système actuel ? Nous parlerons également des relations entre les différentes composantes de votre gouvernance actuelle au sein de l'ANS, des moyens humains, financiers. Nous voulons centrer nos échanges sur le fonctionnement et l'organisation des fédérations sportives que l'on juge parfois trop conservatrices, trop clientélistes dans leur mode de fonctionnement et d'élection, et insuffisamment ouvertes sur l'extérieur. Nous souhaitons apporter notre pierre à cette contribution à travers un ensemble d'auditions.

**M. Frédéric Sanaur, directeur général de l'ANS.** – Je vous remercie pour ce rappel du contexte. Avant d'être directeur général de l'Agence nationale du sport, j'étais directeur général de la Fédération sportive d'athlétisme. Au travers d'une quinzaine d'années de politique publique, j'ai pu accompagner, financer et monitorer les fédérations sportives. Les premiers partenaires de l'agence sont les fédérations sportives et une grande partie des dotations financières que nous affectons sont tournées vers celles-ci. L'ensemble des actions déployées dans ce cadre, à la fois sur le haut niveau et le sport pour tous, s'inscrivent dans une logique d'accompagnement des évolutions nécessaires dont vous parlez et qui font partie des objectifs sous-tendus aux financements que nous attribuons. Les évolutions à engager sont disparates : des interactions existent avec plus de 115 fédérations. Ceci nécessite une approche, des objectifs et des ambitions adaptés aux moyens et à la capacité de transformation.

Je commencerai par le développement du sport. Le point essentiel qui a guidé nos travaux depuis la création de l'agence dans son format de préfiguration est qu'aujourd'hui, de nombreux clubs, de comités et de ligues, n'ont pas forcément de proximité avec leur fédération. Ils n'ont pas l'impression que la fédération leur apporte des solutions, mais plutôt des contraintes. Le travail est mené à travers les projets sportifs fédéraux et la gestion est confiée aux fédérations, à partir d'une stratégie validée par l'agence, d'orientations précises et

d'indicateurs de mesure, de résultats établis. Nous avons souhaité confier ces responsabilités de ventilation des dotations budgétaires de l'ex-CNDS aux fédérations. Cela représente 63,3 millions d'euros, ventilés auprès d'une centaine de fédérations, pour 16 à 18 000 clubs, ligues et comités sportifs.

Le sens de ces projets sportifs fédéraux était de demander aux fédérations d'avoir une ligne de développement stratégique, qui détermine des axes de progression et un plan d'action pour atteindre ces objectifs. Le problème est que les fédérations n'étaient pas en capacité de mettre en œuvre cette stratégie, faute de leviers financiers suffisants. Le produit des licences ne suffit pas pour couvrir la rémunération des personnels fédéraux, le complément de rémunération des personnels d'Etat, le dédommagement des déplacements des bénévoles et des dirigeants, l'organisation des compétitions, des formations, etc.

L'ensemble des projets sportifs fédéraux sont consultables sur le site internet de l'Agence du sport. Nous sommes convaincus que pour accompagner le développement des pratiques sportives, une structuration du mouvement sportif est nécessaire. Celle-ci passe par une professionnalisation et donc le recours à l'emploi. Nous avons demandé aux fédérations sportives de développer une stratégie emploi, ce qui est en cohérence avec les grands dispositifs que porte l'agence puisque chaque année près de 50 M€ accompagnent plus de 5 000 emplois sportifs dans le cadre des dispositifs de l'agence. L'objectif était de pouvoir accompagner la montée en compétence des fédérations sportives, en commençant par la stratégie de développement et en poursuivant par l'emploi. Très souvent, les fédérations n'ont pas de service en charge des équipements alors qu'il s'agit d'un axe déterminant pour pouvoir se développer.

L'aspect transformation numérique et digitale des fédérations doit connaître une vraie progression, notamment sur les dématérialisations, la communication digitale, la gestion de communautés d'acteurs sportifs, etc.

Le dernier point concerne le développement commercial et partenarial des fédérations. La diversification des recettes et la raréfaction de l'argent public est une réalité. Néanmoins, pour accompagner les fédérations dans la diversification de leurs recettes, il faut les encourager à élargir leur offre et la rendre davantage susceptible de bénéficier du sponsoring et du mécénat. Chacun doit prendre sa part dans l'interaction avec les fédérations, aussi bien le Comité olympique que le monde économique.

Vous évoquez la question du clientélisme. Des enveloppes financières sont confiées aux fédérations qui opèrent pour le compte de l'agence la mise en œuvre de la stratégie de développement de la fédération en direction de leurs ligues, clubs et comités. Cela se fait sous validation de l'agence avec une déontologie actée par l'agence et transparente. Ces éléments sont disponibles sur le site de l'agence. Dans les instances de décision figurent des représentants des clubs, des comités, de la fédération dans ses différentes approches (bénévoles, salariés, cadres d'État) afin d'éviter tout parti-pris dans le financement des clubs. Des garde-fous ont été mis en place pour éviter cette démarche clientéliste. En parallèle, avant de mettre en paiement les subventions, un travail de contrôle par échantillonnage et de vérification par territoire est effectué.

Concernant le volet des élections, un travail a été mené dans le cadre de la loi sport avec l'ensemble des acteurs. Une approche plus réglementaire de ce point de vue ressort de la compétence du ministère et du Parlement. Nous sommes en interaction avec les équipes dirigeantes et n'intervenons pas dans la gouvernance : nous accompagnons l'effectivité des

politiques mises en œuvre, les résultats opérés que l'on peut mesurer à partir des financements alloués à telle ou telle fédération. En revanche, le chemin qui vise à rajeunir, à féminiser et à créer plus de ventilation et d'oxygénation dans les équipes dirigeantes des fédérations, va dans le bon sens. Nous avons une attention particulière sur le prochain renouvellement des instances, compte tenu notamment du report des Jeux de Tokyo, qui a opéré des changements de dates d'assemblée générale électorale. Nous sommes convaincus que pour mener un projet le plus efficace possible jusqu'en 2024, les nouvelles équipes doivent être connues au plus tôt. Nous n'étions pas partisans de repousser les élections après les Jeux de Tokyo en 2021. Si l'on souhaite mener une politique fédérale qui porte ses fruits aussi bien sur le haut niveau que sur le développement d'ici 2024, on peut difficilement avoir une action significative sur l'année N des élections. Il faut ensuite reconstituer une équipe technique et recommencer à préparer un projet fédéral qui sera mis en œuvre avec le budget de l'année suivante. Il reste finalement six à douze mois pour agir et établir un budget permettant de déployer une nouvelle politique fédérale. Le délai entre 2022 et 2024 est très court. Plus vite les équipes sont stabilisées, plus vite il sera possible de construire et d'être exigeant vis-à-vis des nouvelles équipes. Il n'est pas question de fragiliser les équipes techniques avant les Jeux de Tokyo, mais de travailler le plus tôt possible pour construire.

**M. Jean-Jacques Lozach, président.** – A propos des projets sportifs fédéraux, vous avez utilisé le terme « indicateurs », ce qui nous paraît très important pour une évaluation la plus objective et complète possible. Etes-vous favorable à un contrôle extérieur par un organisme indépendant, du mode de fonctionnement des fédérations, à partir d'une grille de référence qui serait validée de manière consensuelle ?

Une deuxième question : vous avez mentionné un certain nombre de bonus apportés par l'ANS par rapport à la situation précédente notamment concernant la professionnalisation des fédérations. Pouvez-vous nous citer d'autres exemples de valeur ajoutée de l'ANS par rapport à la situation précédente du CNDS ?

**M. Frédéric Sanaur.** – Je suis partagé sur la question du contrôle externe des fédérations. Lorsque j'étais directeur général de la Fédération française d'athlétisme, j'ai eu un audit de la Cour des comptes et une audition de l'inspection générale de la jeunesse et des sports. Les auditeurs étaient dans nos locaux pendant six à neuf mois et sollicitaient nos équipes, nos services et nos élus pour produire leur rapport final. Ceci demande beaucoup de temps et de mobilisation. Il faut bien sûr pouvoir rendre des comptes sur la bonne utilisation de l'argent public alloué et une transparence totale sur l'aide aux clubs, qui est une aide aux associations sportives locales. L'aide aux fédérations demande une démarche la plus transparente possible sur les contrats de performance et de développement. A vouloir ajouter du contrôle au contrôle, on s'éloigne de l'essence première des fédérations : le développement de la pratique, la formation des bénévoles et des éducateurs, l'organisation de compétitions, l'amélioration de l'optimisation de l'organisation, etc. Il est souvent reproché aux fédérations de ne pas être suffisamment proactives sur le sport-santé, sur le développement du sport pour les seniors, sur une offre qui s'éloignerait d'une stricte pratique en club, le sport pour les personnes en situation de handicap, l'environnement pénitentiaire. On demande aux acteurs associatifs du sport de pouvoir guérir beaucoup de maux de notre société sans qu'ils en aient toujours les moyens. Quand plusieurs cadres techniques sont mis à disposition, les choses sont possibles.

Les réalités sont parfois différentes et malgré la recherche de budgets complémentaires pour accompagner toujours plus le mouvement sportif, les capacités d'actions financières ne sont pas toujours au rendez-vous. Un contrôle externe apportera

certainement la neutralité d'une vision professionnelle et empreinte d'une vision externe, mais attention à ne pas placer les fédérations dans un système où elles seraient surcontrôlées et s'éloigneraient de leur ADN initial.

Concernant la valeur ajoutée de l'agence, il faut bien mesurer le fait que l'agence n'est pas strictement la traduction du CNDS d'hier. L'enjeu est aujourd'hui triple : le haut niveau et la haute performance avec une réorganisation territoriale du sport de haut niveau. La compétence du sport de haut niveau qui était affectée aux directions régionales de la jeunesse et des sports est transférée dans les Creps et constitue un travail de fond mené avec l'ensemble des Creps, des régions, des directions régionales et des mouvements sportifs régionaux et départementaux depuis trois mois. Il permettra une autre approche de l'organisation du sport de haut niveau et un autre service aux sportifs de haut niveau dans les territoires, avec des guichets uniques et une offre de service à 360° sur le médical, le sportif, la gestion des data, l'accompagnement financier et le suivi socio-professionnel.

Cette organisation va de pair avec un nouveau suivi en termes de données du sport de haut niveau dans les territoires. Ces données, qui vont de pair avec une nouvelle organisation territoriale empreinte de spécificités de haut niveau, viennent nourrir le dispositif du « Sport Data Hub » développé au sein de l'agence depuis sa création, avec une approche de la gestion des data au service du très haut niveau et de la haute performance. Elle est nourrie par les données du sport de haut niveau issu des territoires, dès le plus bas niveau. Ce travail de plateforme de coordination et d'objectivation de la data au service de la performance est nourri par un travail sur la recherche. Un appel à projets avec l'Agence nationale de la recherche, doté de 20 M€ sur deux ans, existe pour accompagner la recherche tournée vers la très haute performance. Les data générées par cette recherche alimentent et objectivent notre plateforme commune. Cette action n'existait pas dans cette complémentarité et représente un vrai service aux fédérations. Jusqu'à présent, quatre ou cinq fédérations étaient bien engagées dans la gestion de la data. Elles sont plus de trente actuellement. C'est un exemple typique d'une nouveauté sur le haut niveau.

Sur le volet développement, des interactions quotidiennes ont eu lieu avec les représentants des collectivités, des mouvements sportifs, des services de l'Etat dans les territoires. Ce travail de déclinaison territoriale n'existait pas de la même manière au CNDS. Il s'agissait d'une chambre d'enregistrement des décisions qui étaient prises et il y avait peu d'interaction et de complémentarité entre les dispositifs portés par les collectivités, la politique de l'Etat et les actions développées par le mouvement sportif.

L'approche est différente aujourd'hui avec un croisement des dispositifs pour les rendre plus cohérents. Le travail actuel consiste à initier un fonds territorial de solidarité pour préparer la rentrée des clubs, sortir de la logique de post-confinement et entrer dans cette relance du sport que nous souhaitons tous. La cohérence de ce fonds territorial est d'être objectivé avec les politiques spécifiques que développent d'ores et déjà les conseils régionaux et départementaux. L'idée est de financer plus d'acteurs, de bien identifier ceux qui ont le plus de besoins sur leur fonctionnement et la reprise de leur activité dans les territoires. Tout ceci doit être officialisé par la parution de décrets sur la conférence régionale du sport et sur le délégué territorial. Les élus régionaux en charge du sport ont tous accueilli cette proposition favorablement. L'enjeu est important et nous savons que nous aurons du mal au niveau national à interagir avec l'ensemble des collectivités. Beaucoup d'acteurs régionaux du sport utilisent l'expression « agence régionale du sport », pour avoir un espace de dialogue, de concertation et de décision. C'est la réelle nouveauté qui nécessitera beaucoup d'énergie, mais

qui permettra de croiser les expertises et savoir-faire et d'être plus efficace dans le financement du sport dans les territoires.

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – Vous êtes progressivement en train de remplacer le ministère au niveau de l'agence. Quels sont vos liens avec le ministère ? Notre sentiment est que vous prenez de plus en plus de pouvoir. Ma deuxième question porte sur la mise à disposition des cadres techniques et sportifs (CTS) auprès des fédérations qui constituent aujourd'hui le principal outil de la politique nationale du sport. Comment assurer la répartition des cadres, leur évaluation et l'agence peut-elle jouer un rôle dans ce domaine ?

**M. Frédéric Sanaur.** – Concernant le ministère des sports, nous avons une relation de tutelle à opérateur. Nous coordonnons notre action commune. Nous ne sommes pas dans la logique de remplacement du ministère. Au fil du temps sont déterminés les champs d'intervention de chacun, qui étaient flous lors de la création de l'agence. Nous intervenons sur les décrets et lois concernant l'agence, mais concernant la loi sur le sport nous sommes en second voire en troisième rang, car c'est le ministère qui prévaut sur le sujet. Il existe des interactions fortes avec d'autres ministères concernant les questions telles que le sport santé, le sport à l'école, le sport et les relations internationales. L'agence n'entre pas forcément dans ce champ. Les terrains sur lesquels elle interagit avec d'autres périmètres ministériels ou sociétaux sont le volet territoire et le volet ultramarin. L'action est forte envers les territoires d'outre-mer et nous interagissons fréquemment avec eux. D'autres actions sont portées par le ministère et chacun est dans son périmètre de responsabilité. Nous avons notre gouvernance propre, avec un conseil d'administration (CA) qui prend ses propres décisions souveraines, qui s'imposent à l'organisation de l'agence. Le pré-CA comprend les membres de l'Etat et toutes les décisions sont validées par l'organe de contrôle qui est le contrôle budgétaire et comptable ministériel. Cette relation de tutelle existe et pour le reste nous sommes compétents en matière de haut niveau et de haute performance, le sport pour tous et la relation avec les territoires.

Nous ne cherchons pas à prendre le pouvoir, mais à être le plus présents possible dans les deux périmètres d'action pour lesquels une responsabilité nous a été confiée. J'ai travaillé comme chef de bureau à la direction des sports du ministère. La différence avec l'agence est qu'un rôle presque politique lui est confié : le président de l'agence peut s'exprimer publiquement, de même que je peux m'exprimer publiquement, ce qui n'est pas le cas du directeur de l'administration centrale. Cela nécessite de porter l'ambition qui nous est confiée. Nous essayons de le faire le mieux possible avec les moyens financiers et humains dont nous disposons.

En termes d'organisation, j'ai un rendez-vous hebdomadaire avec la ministre, le directeur de cabinet et le directeur des sports, afin de passer en revue les sujets à enjeux et les priorités de la semaine, à la fois sur les actions de l'agence et celles du ministère. Les sujets sont souvent complémentaires.

Concernant les CTS, le ministère des sports reste l'organe qui centralise leur gestion et la politique en matière de cadres techniques. En termes de savoir-faire métier, de technicité et de ventilation des ressources dans telle ou telle fédération, nous sommes très mobilisés, car le choix de l'affectation des ressources humaines dans les fédérations aura un impact direct sur les résultats attendus en matière de haut niveau ou de développement. Nous apportons systématiquement un avis à l'ensemble des décisions prises autour des cadres techniques et sportifs et il existe une relation coordonnée, un travail de gestion fait par le ministère et un travail technique et stratégique fait par l'agence.

L'agence a presque tous les moyens financiers et les moyens en matière d'expertise technique. Il lui manque les moyens humains à affecter aux fédérations et c'est dans ce cadre que nous intervenons pour porter notre avis, afin que soient mis en cohérence les moyens humains et financiers.

Nous avons fait des propositions très précises sur l'action et la gestion des cadres techniques, notamment sur le volet du haut niveau. Il est très important d'avoir un directeur technique national avec qui nous sommes en prise directe pour mener une politique de haut niveau et s'assurer de la bonne utilisation des moyens, des objectifs de résultat. L'alternative est un directeur de la performance, au côté du directeur technique national. Les mauvais résultats sur une discipline sportive ne doivent pas se poursuivre alors que des moyens sont mis en œuvre et que les Jeux de 2021, 2022 et 2024 approchent.

**M. Michel Savin.** – Nous avons auditionné un certain nombre de personnalités qui nous disent que les financements de l'agence sont axés sur le sport de haut niveau plus que sur le sport pour tous. Pensez-vous que l'Agence nationale du sport ait les moyens financiers et humains pour développer une politique du sport pour tous ? L'agence ne s'oriente-t-elle pas progressivement sur le sport de haut niveau alors que le sport pour tous serait confié aux régions ?

Les conférences régionales du sport sont-elles mises en place dans toutes les régions ? Assiste-t-on aux prémices d'une répartition entre l'agence nationale qui garde le sport de haut niveau et la haute performance, et de l'autre côté les collectivités locales et les régions qui gèrent le sport pour tous ?

**M. Frédéric Sanaur.** – En matière de financement, 90 M€ sont dédiés au sport de haut niveau et plus de 200 M€ au sport pour tous. Par rapport au CNDS, les budgets sont en augmentation et rejoignent ceux de 2017 qui avaient subi une baisse importante en 2018. Je n'ai pas tendance à dire qu'il y a eu une baisse ou une priorisation des financements sur le haut niveau. Sur le volet territorial, le budget progresse de 12 M€ en 2020 par rapport à 2019, par l'intermédiaire du fonds de solidarité mis en œuvre et financé par des redéploiements et une contribution du ministère des sports à hauteur de 7 M€.

Concernant les moyens de l'agence, il faut s'interroger sur la pertinence d'un financement national. Aujourd'hui, 45 M€ sont fléchés sur les subventions aux équipements sportifs et nous accompagnons 350 à 400 équipements sportifs par an. Les petits équipements nécessitent des financements de l'ordre de 50 000 euros alors que les plus gros équipements, tels que les complexes aquatiques ou des complexes sportifs nécessitent des accompagnements de 1 à 2,5 M€. Le travail que nous menons est d'arriver à une forme de « plan Marshall » sur les équipements sportifs et d'abonder le financement en investissement des équipements sportifs. De là découlera un effet d'impulsion et de motivation des maires à construire ou rénover leurs équipements sportifs. Cela doit dépasser un cofinancement de 12 ou 15 %, qui n'est plus suffisant aujourd'hui. Il convient de prioriser nos financements en étant plus précis, en couvrant moins d'actions de manière à optimiser les enveloppes dont nous avons la gestion. Une enveloppe plus conséquente de 100 à 150 M€ d'investissements permettra une action à l'échelle de la France qui sera plus crédible pour les collectivités locales. Une enveloppe de 40 ou 50 M€ ne sera jamais satisfaisante.

Concernant le financement des aides au projet, des clubs, des structures associatives, la priorité porte sur l'emploi sportif. Aujourd'hui, 85 % des emplois sont financés à hauteur de 12 000 euros par an pendant deux ans, et sont pérennisés en CDI. Pour

une politique publique qui crée de l'emploi, ce n'est pas cher. Tous les deux ans, plus de 5 000 emplois durables sont créés dans le sport. Des discussions sont en cours sur le budget 2021 et j'espère qu'elles aboutiront. Dans la commission territoriale organisée en Bretagne, la dotation des emplois nouveaux sur le budget 2020 est de dix-huit emplois. Il existe donc des leviers pour aller plus loin et en matière de relance du sport, créer de l'emploi reste une réponse intéressante.

Nous accompagnons plus de 18 000 clubs sur 300 000 et nous n'aurons jamais suffisamment de budget pour les accompagner tous. Dans une logique de déploiement de stratégie fédérale ciblée avec des indicateurs, nous allons beaucoup plus loin que ce qui était fait hier sur la part territoriale du CNDS. Nous devons en mesurer les premiers résultats avant de continuer à injecter des financements publics sur le sujet.

Vous avez évoqué la question de la répartition des compétences de l'agence et dans les territoires. Sur le volet haut niveau, l'impulsion nationale est entendue et acceptée. La stratégie en matière de haut niveau est finalisée jusqu'en 2024. Elle sera présentée au gouvernement dans les prochains jours et rendue publique à la rentrée de septembre. La stratégie est nationale et doit s'appuyer sur des acteurs territoriaux pour avoir du sens et être amplifiée.

Concernant le sport pour tous, le financement de quelques centaines de millions d'euros est à mettre en corrélation avec plus d'une dizaine de milliards d'euros des collectivités locales. Le ratio est très déséquilibré. Au niveau national, il faut prioriser les actions que nous souhaitons porter en matière de développement du sport. Certains dispositifs du CNDS ont été arrêtés, car ils ne donnaient pas une visibilité sur la politique sportive de l'institution. En matière de sport pour tous, la politique sportive de l'agence consiste à accompagner les fédérations afin qu'elles rendent de nouveaux services à leurs clubs et à être en proximité avec eux pour qu'ils se développent. Elle est aussi d'accompagner la structuration du sport français, sa professionnalisation à travers l'emploi. L'approche est beaucoup plus simple, notamment sur les territoires fragilisés. Ce sont les deux axes déterminants de notre action pour monter en compétence et mieux inscrire notre tissu associatif sportif dans le XXI<sup>e</sup> siècle, avec la concurrence du sport privé, de la pratique libre et du sport digital.

Les conférences régionales ne sont pas toutes installées puisque nous attendons officiellement la parution des décrets. Les premières nominations sont en cours. Certains territoires seront plus proactifs que d'autres sur le sujet. Une conseillère en charge des territoires pilote les interactions avec l'ensemble des territoires et prépare ces conférences.

**M. Jean-Jacques Lozach, président.** – Dans le cadre de la loi du 1<sup>er</sup> mars 2017, nous avons voté la création de la conférence permanente du sport féminin. Où en est cette structure ? Nous avons le sentiment qu'elle n'a pas pris son envol.

**M. Frédéric Sanaur.** – Nous ne sommes pas en position de responsabilité sur ce sujet. Le sport féminin est une priorité dans les projets sportifs fédéraux. Un axe fort porte sur l'aide à la production audiovisuelle et le développement du sport féminin. En effet, notre action sur la conférence permanente du sport féminin est quasiment inexistante. Elle a tout son intérêt sur le principe et nécessite d'être actionnée.

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – Nous avons écouté vos propos avec beaucoup d'intérêt. Cette agence est jeune, mais elle joue un rôle important. Vous avez présenté la

variété de vos actions ainsi que votre méthodologie basée sur l'écoute, le conseil et le respect. C'est une très bonne formule qui ne peut que favoriser le développement du sport de manière intelligente et équilibrée. Nous vous remercions et vous souhaitons beaucoup de courage.

*La visioconférence est close à 16 h 30.*

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

**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)**

**M. Jean-Marie Mizzon, président.** – Nous avons le plaisir d'accueillir, pour cette audition de la DG Connect, Monsieur Khalil Rouhana qui en est le directeur général adjoint, Mme Fabrizia Benini, chef d'Unité Économie & compétences numériques, Mme Rehana Schwinniger-Ladak, chef d'Unité Technologies interactives, digitalisation de la culture et de l'éducation, et Mme Gudrun Stock, chef d'unité Accessibilité, multilinguisme et internet sécurisé.

Monsieur le Directeur général adjoint, Mesdames et mes chers collègues, je vous remercie d'avoir accepté cette audition, organisée en visioconférence, en raison des circonstances sanitaires exceptionnelles. La DG Connect ou Direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies, a en charge la politique de l'Union Européenne concernant le marché unique numérique, la sécurité des réseaux, la science et l'innovation numérique.

Le soutien à une économie numérique inclusive est un des piliers de la stratégie Europe 2020 définie en 2010. Or en France, comme dans tous les pays de l'Union, la question de l'inclusion numérique se pose de plus en plus fortement. La numérisation de l'économie et de la société s'accélère avec le développement du télétravail ou de l'enseignement à distance en raison du confinement. La lutte contre la fracture numérique est beaucoup moins rapide. L'illectronisme ne permet pas aux citoyens européens comme aux entreprises de profiter des opportunités du marché unique numérique. Comment faire mieux, plus vite et plus fort ?

Après une présentation liminaire des actions de l'Union Européenne en faveur de l'inclusion numérique, mon collègue le rapporteur Raymond Vall, puis mes collègues Sénateurs vous poseront des questions complémentaires.

**M. Khalil Ruhana, directeur général adjoint de la DG Connect.** – Je vais vous présenter les grandes lignes de notre politique pour le numérique et les actions que nous menons sur les sujets qui concernent votre mission.

Le numérique ainsi que le défi climatique sont les deux grandes priorités fixées par la nouvelle Commission et approuvées par les États membres et le Parlement Européen pour la relance de l'économie et pour que l'Europe puisse faire face aux défis sociétaux qui sont devant elle.

En ce qui concerne le numérique, les axes de développement vont de pair avec les actions liées au défi climatique et visent en particulier à faire de l'Europe un exemple de

transformation numérique réussie, en ligne avec les aspirations de nos citoyens, nos valeurs démocratiques, nos intérêts économiques et la prospérité de nos régions.

La nouvelle Commission a annoncé, au mois de février, les grandes lignes de la stratégie et en particulier une initiative importante sur les données, l'objectif étant que l'Europe puisse saisir les opportunités que nous offre aujourd'hui la capacité de collecter des données, de les traiter et d'en faire des applications qui vont des domaines de la santé vers l'environnement, la production industrielle et les nouveaux services. Un axe réglementaire vise à rendre ces données accessibles autant que possible aux innovateurs, mais aussi au secteur public dans le but d'améliorer les services aux citoyens. Enfin, un dernier axe vise l'innovation, le développement technologique, la recherche et le développement industriel autour des données.

Nous avons également annoncé, au mois de février, un « papier blanc » pour l'intelligence artificielle, un des domaines qui tire le développement du numérique, avec des applications qui touchent l'ensemble de la société et de l'économie. Trois axes de développement ont été définis :

- un axe réglementaire qui vise à définir, d'ici à la fin de l'année, un cadre pour le développement de l'intelligence artificielle respectueux de l'éthique et en ligne avec nos valeurs fondamentales ;

- un axe lié au développement technologique, à la recherche et à l'innovation, au développement industriel autour de l'intelligence artificielle ;

- et, enfin, un axe très important pour la DG Connect, est lié à l'adaptation de nos talents, de nos formations et du monde du travail à l'arrivée de l'intelligence artificielle et à la transformation numérique.

Ces deux annonces vont dans le sens de l'adaptation de notre économie et de notre société pour que nous puissions profiter de cette transformation numérique. Nous avons également annoncé un certain nombre de mesures qui visent à moderniser notre cadre réglementaire avec, pour la fin de l'année, une révision des cadres réglementaires autour du commerce en ligne d'une part et de la cybersécurité, d'autre part.

Je voudrais enfin préciser les actions liées à la formation, à l'éducation et à l'inclusion. Nous avons proposé, au titre du prochain cadre financier, un programme sur l'Europe numérique avec un investissement de 9,2 milliards d'euros reposant sur 5 piliers :

- le calcul avancé, le calcul à haute performance et ses applications ;

- l'intelligence artificielle ;

- la cybersécurité et la sécurité de la transformation numérique ;

- l'adaptation du système de formation à la transformation numérique ;

- la diffusion des technologies à travers la société.

L'axe lié à la formation comporte trois actions qui viennent en complément des programmes éducatifs comme Erasmus. Elles visent en particulier les technologies les plus avancées dans le domaine du numérique. Il s'agit notamment d'investir dans la formation

supérieure d'experts dans les domaines qui vont de l'intelligence artificielle jusqu'au calcul avancé, le traitement des données et l'analyse des données. Un autre axe vise la formation continue des techniciens et des ingénieurs ou d'autres experts. Enfin, un dernier axe vise le placement de travailleurs experts dans le domaine du numérique au sein des entreprises.

L'investissement que nous proposons sur ces différents aspects avoisine 100 millions d'euros, en visant un effet de levier important pour encourager les États membres à co-investir.

Nous travaillons également avec nos collègues de la DG IAC à l'établissement d'un plan pour l'éducation numérique visant à accélérer la transformation numérique de l'éducation dans l'ensemble de l'Union Européenne.

Nous avons proposé aux États membres des investissements visant à connecter les écoles au très haut débit et fourni des exemples pour assurer l'utilisation de cette infrastructure. Nous attendons les conclusions des discussions budgétaires en cours au niveau de l'Union Européenne pour commencer à mettre en œuvre ces investissements.

**Mme Rehana Schwinniger-Ladak, chef d'Unité Technologies interactives, digitalisation de la culture et de l'éducation.** – Je souhaite juste ajouter un complément en ce qui concerne la révision, fin septembre, du plan Éducation adopté par la Commission Européenne en janvier 2018. Le nouveau plan sera plus ambitieux en termes de durée et de financement, mais également au regard des enjeux actuels auxquels nous devons faire face. Il prendra en compte les leçons tirées de la crise. Ses ambitions sont d'encourager les pays de l'Union à collaborer et à échanger de bonnes pratiques pour adapter leurs systèmes éducatifs et de formation et d'exploiter le potentiel d'Internet afin de rendre l'apprentissage en ligne accessible à tous. Je vous invite à répondre à la consultation publique lancée il y a deux semaines et à la diffuser le plus largement possible.

**M. Raymond Vall, rapporteur.** – Merci pour ces premiers éléments qui répondent en partie à nos interrogations. En effet, vous avez détaillé les perspectives de financement de la lutte contre l'illectronisme et du développement du numérique. Pouvez-vous nous dire quelle est la situation actuelle en Europe et comment se positionne notre pays par rapport à cette campagne lancée en 2010 ? Enfin, quelles sont les ambitions de l'Europe en matière d'indépendance de collecte, de stockage et de protection des données ?

**Mme Fabrizia Benini, chef d'Unité Économie et compétences numériques.** – S'agissant de la position de la France, la Commission Européenne publie chaque année, sur la base des données collectées par les instituts statistiques nationaux et de consultations ciblées des États, l'indice relatif à l'économie et à la société numérique (DESI). Ce rapport fournit des éléments détaillés sur la pénétration digitale dans la société et dans l'économie de chaque pays, mais aussi de l'Europe dans son ensemble. Un chapitre du DESI est dédié à ce qu'on appelle « le capital humain ». Une série d'indicateurs sont examinés en détail ce qui permet d'estimer le nombre de personnes ayant des compétences numériques élémentaires et celles ayant des compétences avancées ; le nombre de personnes ayant des compétences logicielles élémentaires et celles expertes en télécommunication. La France est positionnée à la 17<sup>e</sup> place, au milieu du tableau et proche de la moyenne européenne. Le seul indicateur en retrait par rapport à la moyenne européenne concerne les personnes ayant des compétences avancées dans le domaine du numérique. En tête du peloton se placent les pays nordiques et en queue, la Roumanie, la Hongrie, mais aussi l'Italie. Les économies les plus importantes, c'est-à-dire la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne se trouvent en milieu du peloton,

l'Italie ayant une position un peu plus reculée. Le rapport, disponible en français, fournit également des éléments intéressants sur les actions mises en œuvre par les États pendant la pandémie afin de faire face aux nouveaux challenges tels que, par exemple, l'enseignement à distance mis en place en France dans le cadre de la classe à la maison.

**M. Khalil Ruhana.** – L'autonomie de l'Union Européenne en matière de collecte, de stockage et de protection des données est une des priorités fixées par notre Commissaire, Thierry Breton. En effet, l'Europe est aujourd'hui dans une situation délicate. 90 % de l'infrastructure du *cloud* en Europe sont détenus par des entreprises qui ne sont pas basées en Europe. En outre, une grande partie des données collectées en Europe est traitée en dehors de l'Europe. Pour autant, cette situation présente également des opportunités. Dans 5 ans, nous avons l'ambition de multiplier par 5 voire par 10 le volume des données traitées en Europe. Notre défi est par conséquent de saisir les opportunités qui se présentent. C'est la raison pour laquelle nous avons proposé une stratégie pour l'Europe qui repose sur une évolution du cadre réglementaire afin d'assurer un accès plus facile aux données et de limiter l'exclusion des innovateurs aux opportunités qui s'ouvrent dans ce domaine. Une proposition sera faite dans les semaines à venir sur la gouvernance des données en Europe. Elle vise en particulier les données tombées dans le domaine public et qui peuvent constituer un bien commun pour l'ensemble des acteurs économiques, PME comprises, au sein de l'Union Européenne.

Début 2021, nous allons travailler à clarifier le cadre réglementaire régissant les données en termes de concurrence et d'accès partagé. Dans les deux cas, il s'agit de favoriser l'exploitation des données en Europe et de créer un cadre clair qui permet le partage des données au niveau de l'Union. Enfin, nous avons annoncé un plan d'investissement dans les technologies, dans la recherche industrielle et dans les infrastructures de données en Europe *via* une initiative en partie cofinancée par l'Union Européenne. Nous avons proposé d'investir 2 milliards d'euros sur les cinq prochaines années dans l'infrastructure des données et dans la création d'espaces communs de données, dans des domaines tels que la santé, l'environnement, l'éducation, l'agriculture, la protection industrielle ou l'administration. Nous allons également investir dans l'infrastructure *cloud*. À ce titre, nous avons proposé que notre investissement soit complété par 4 à 6 milliards d'euros *via* des partenariats public/privé. Nous travaillons à la mise en place de ce programme avec les États membres eux-mêmes. Un partenariat franco/allemand a d'ores et déjà été mis en place autour d'une plateforme qui permet de fédérer les infrastructures et d'agréger la demande en améliorant les capacités de stockage des données. Nous annoncerons d'ici à la fin de l'année des actions plus concrètes autour de ce projet qui vient accompagner nos actions autour du cadre réglementaire. Thierry Breton souhaite faire de l'Europe un leader dans le domaine de l'infrastructure des données, les espaces communs de données et l'exploitation des données dans tous les domaines qu'il s'agisse du secteur public ou du secteur privé.

**M. Jean-Marie Mizzon, président.** – En France, les acteurs de la lutte contre l'illectronisme sont nombreux. La situation est-elle comparable dans les autres pays européens ? Par ailleurs, les Français consomment-ils les crédits dédiés par l'Europe à la lutte contre l'illectronisme ? A-t-on constaté un lien entre la capacité à consommer et les résultats obtenus au titre du classement DESI ?

**M. Khalil Ruhana.** – Je peux donner quelques indications sur l'utilisation par la France des crédits dévolus par l'Union Européenne dans le domaine du numérique. Depuis quelques années, nous observons une régression d'environ 30 % de la participation des acteurs français, privés ou publics, dans les programmes de recherche et d'innovation européens liés à la partie numérique du programme cadre. Il y a dix ans, la participation de la

France dans les programmes numériques de recherche et d'innovation était de 15 à 16 % ; aujourd'hui elle n'est plus que de 10 %. À contrario, la participation de l'Allemagne est restée stable autour de 20 %. Pour autant, si la participation des acteurs français a diminué, le taux de réussite des acteurs français reste parmi les plus élevés. En outre, les participations de la France se concentrent autour d'une ou deux régions : la région parisienne et les pôles de Grenoble et Toulouse. La situation est différente dans les autres pays avec une concentration géographique moindre. Nous allons travailler avec le gouvernement français et avec les différents acteurs à identifier les moyens de rétablir la participation française dans les programmes européens et à la déconcentrer. À mon sens, il y a une mobilisation à impulser au niveau de l'hexagone pour que la transformation numérique soit une réussite.

**Mme Fabrizia Benini.** – À la question de savoir quel est le modèle gagnant, le DESI nous enseigne que les acteurs sont toujours issus de divers horizons ? En effet, l'éducation, l'inclusion numérique et les compétences digitales constituent une chaîne qui commence à l'école et se termine à la retraite en passant par l'éducation primaire, secondaire, universitaire, le monde du travail, la recherche. Le plus important est de garantir une cohérence d'ensemble de ces acteurs autour d'un objectif national consistant à atteindre des résultats prédéterminés. Or, nous observons parfois une certaine difficulté à aligner les financements et les actions, soit en termes de programme, soit d'un point de vue géographique. La Finlande et les pays nordiques ont des stratégies ciblées, mises en réseaux et rendues cohérentes au niveau national. Dans cette optique, l'Union Européenne a lancé la coalition en faveur des compétences et des emplois dans le secteur du numérique qui consiste en un regroupement volontaire au sein des États membres qui s'engagent à combler les lacunes en matière de compétences à tous les niveaux, que ce soit les compétences des experts de haut niveau en TIC ou les compétences dont tous les Européens ont besoin pour vivre, travailler et participer à une économie et une société numériques. Le challenge est de faire en sorte que chacune des composantes connaisse son rôle et que l'ensemble des actions soit cohérent au plan national. Les fiches par pays du DESI vous donneront des idées précises des actions mises en place au sein des différents États.

**Mme Rehana Schwinniger-Ladak.** – J'ajouterai que notre approche de soutien passe également par la volonté de rassembler les divers acteurs. Nous privilégions une approche holistique qui rassemble divers acteurs qui ont chacun leur rôle à jouer pour faciliter la transition numérique.

**Mme Gudrun Stock, chef d'unité Accessibilité, multilinguisme et internet sécurisé.** – Vous nous aviez également soumis des questions relatives à la Directive sur l'accessibilité des sites Web et des applications mobiles du secteur public. Il me semble important de souligner, comme élément positif, qu'en France le Conseil Numérique National a adopté un rapport sur l'accessibilité numérique pour accompagner la mise en œuvre de la Directive. La France est le seul pays à avoir formulé des recommandations, notamment en matière de lutte contre l'illectronisme en direction des personnes en situation de handicap ou des personnes âgées. Nous allons regarder avec beaucoup d'attention la façon dont le suivi de ces recommandations va être organisé.

**M. Raymond Vall, rapporteur.** – Je voudrais remercier nos interlocuteurs pour ces interventions qui sont importantes et nous rassurent quant à la prise de conscience européenne de l'importance d'engager la lutte contre l'illectronisme. Je suis ravi que notre modeste mission puisse déboucher sur des préconisations que nous vous ferons bien-entendu parvenir. Nous prendrons en outre en compte le problème que vous avez soulevé de concentration des acteurs autour de la région parisienne. Nous notons enfin des efforts à faire

quant à la formation de techniciens informatiques d'un niveau expert. Ce sont autant d'éléments qui seront précieux pour la rédaction de notre rapport.

**M. Jean-Marie Mizzon, président.** – Je vous remercie de votre disponibilité et de votre concours à la rédaction de notre rapport.

*La téléconférence est close à 10 h 55.*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 20 JUILLET ET A VENIR**

**Commission des affaires sociales**

**Mardi 21 juillet 2020**

*à 9 heures*

Salle n° 213

- Examen du rapport et du texte de la commission, en nouvelle lecture, sur les projet de loi organique n° 517 (2019-2020) et ordinaire n° 518 (2019-2020) relatifs à la dette sociale et à l'autonomie (Rapporteur : M. Jean-Marie Vanlerenberghe).

**Mercredi 22 juillet 2020**

*éventuellement, à 14 heures*

Salle n° 213

- Examen des amendements de séance, en nouvelle lecture, sur les projet de loi organique n° 517 (2019-2020) et ordinaire n° 518 (2019-2020) relatifs à la dette sociale et à l'autonomie (Rapporteur : M. Jean-Marie Vanlerenberghe).

**Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mercredi 22 juillet 2020**

*à 10 heures*

Salle n° 245

- Audition de M. Emmanuel Kasarhérou, président du Musée du quai Branly – Jacques Chirac.

- Communication de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente, et MM. Pierre Ouzoulias et Alain Schmitz, rapporteurs, sur les travaux en cours de la mission d'information sur les restitutions des œuvres d'art.

- Présentation du rapport d'information rassemblant les notes de synthèse des groupes de travail sectoriels sur les conséquences de l'épidémie de Covid-19 par Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.

**Commission des finances**

**Mercredi 22 juillet 2020**

*à 9 h 30*

Salle n° 131

- Examen du rapport en nouvelle lecture de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019, sous réserve de sa transmission.

- Contrôle budgétaire – communication de MM. Claude Nougéin et Thierry Carcenac, rapporteurs spéciaux, sur les moyens du contrôle fiscal.
- Contrôle budgétaire – communication de M. Patrice Joly, rapporteur spécial, sur le fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

*éventuellement, l'après-midi, à l'issue de la discussion générale*

Salle n° 131

- Examen des amendements de séance en nouvelle lecture sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019, sous réserve de sa transmission.

### **Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mardi 21 juillet 2020**

*à 14 heures*

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 599 (2019-2020) de la commission sur la proposition de loi n° 242 (2019-2020), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à homologuer des peines d'emprisonnement prévues en Nouvelle-Calédonie (rapporteur : M. Jacques Bigot).
- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 631 (2019-2020) de 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 (rapporteuse : Mme Jacqueline Eustache-Brinio).

**Mercredi 22 juillet 2020**

*à 8 h 45*

Salle Médicis

- Examen du rapport d'information sur la responsabilité civile (rapporteurs : MM. Jacques Bigot et André Reichardt).

Ouverte à la presse

- Audition du général d'armée Christian Rodriguez, directeur général de la gendarmerie nationale, dans le cadre de la mission d'information relative aux moyens d'action et aux méthodes d'intervention de la police et de la gendarmerie.
- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 633 (2019-2020) de 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) (rapporteur : M. Jean-Yves Leconte).
- Examen du rapport d'information sur les Îles Éparses, à la suite d'un déplacement du groupe d'études sur les Terres australes et antarctiques françaises (rapporteur : M. Christophe-André Frassa, président du groupe d'études).

Captation vidéo – Ouverte au public à la presse

- Audition, en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010 838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, de M. Jean-Luc Nevache, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de la Commission d'accès aux documents administratifs ;
- Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Jean-Luc Nevache aux fonctions de président de la Commission d'accès aux documents administratifs ;
- Dépouillement simultané au sein des commissions des lois des deux assemblées des scrutins sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Jean-Luc Nevache aux fonctions de président de la Commission d'accès aux documents administratifs.

*à 13 h 30*

Salle Clemenceau

Captation vidéo – Ouverte au public à la presse

- Audition de M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice.

**Eventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020**

**Mardi 21 juillet 2020**

*à 9 heures*

Salle n° 6350 (salle de la commission des finances) – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau
- Nomination des Rapporteurs
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion

**Eventuelle 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**

**Mercredi 22 juillet 2020**

*à 17 heures*

6e bureau (salle de la commission des lois) – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau
- Nomination des Rapporteurs
- Examen des dispositions de la proposition de loi restant en discussion

**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**

**Mardi 21 juillet 2020**

*à 14 heures*

Salle René Monory

Captation vidéo – Ouvertes à la presse

- Audition commune de :

- . Mme Clara de Bort, directrice générale de l'ARS de Guyane ;
- . Mme Sophie Charles, maire de Saint-Laurent-du-Maroni ;
- . M. Marc Del Grande, préfet de la région Guyane ;
- . M. Christophe Robert, directeur général du CHR de Cayenne.

**Mercredi 22 juillet 2020**

*à 16 h 30*

Salle René Monory

Captation vidéo – Ouvertes à la presse

- Audition commune de :

- . Mme Catherine Barbezieux Betinas, directrice générale du CHR de Mayotte ;
- . Mme Dominique Voynet, directrice générale de l'ARS de Mayotte.

**Jeudi 23 juillet 2020**

*à 9 h 30*

Salle Clemenceau

Captation vidéo – Ouvertes à la presse

- Audition commune de :

- . M. Étienne Champion, directeur général de l'ARS des Hauts-de-France ;
- . Mme Marie-Cécile Darmois, directrice de l'hôpital Saint-Lazare de Crépy-en-Valois ;
- . M. Bruno Fortier, maire de Crépy-en-Valois ;
- . M. Louis Le Franc, préfet de l'Oise ;
- . Mme Nadège Lefebvre, présidente du conseil départemental de l'Oise.

**Commission d'enquête sur les problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols qui ont accueilli des activités industrielles ou minières et sur les politiques publiques et industrielles de réhabilitation de ces sols**

**Mercredi 22 juillet 2020**

*à 15 heures*

En téléconférence

- Échange de vues sur les travaux de la commission d'enquête.

**Mission d'information sur le fonctionnement et l'organisation des fédérations sportives**

**Mardi 21 juillet 2020**

*à 16 h 30*

Salle n° 216

Captation vidéo

- Audition de Mme Roxana Maracineanu, ministre déléguée auprès du ministre de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des Sports, chargée des Sports.

**Mission d'information « Quel rôle, quelle place, quelles compétences des départements dans les régions fusionnées aujourd'hui et demain ? »**

**Mercredi 22 juillet 2020**

*à 13 h 30*

Salle n° 67

- Audition de M. Alain Rousset, vice-président de Régions de France, président de la région Nouvelle-Aquitaine.

**Commission d'enquête sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières**

**Mercredi 16 septembre 2020**

*à 14 h 30*

Salle n° 131

- Examen du rapport de la commission d'enquête présenté par M. Vincent DELAHAYE, rapporteur.

Le délai limite pour le dépôt des demandes de modification auprès du secrétariat de la commission d'enquête ([dlc-ce-concessions-autoroutieres@senat.fr](mailto:dlc-ce-concessions-autoroutieres@senat.fr)) est fixé au : Mardi 15 septembre, à 12 heures

Le projet de rapport pourra être consulté par les commissaires aux dates suivantes :

- les 10, 11 et 14 septembre de 10h à 12h et de 14h à 16h en salle 104 (commission des finances) ;
- le 15 septembre de 10h à 12h en salle 104 (commission des finances).