

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES	6607
• <i>Audition de M. Philippe Varin, président de France Industrie (en téléconférence)</i>	<i>6607</i>
• <i>Audition de M. Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance (en téléconférence).....</i>	<i>6624</i>
• <i>Audition de M. Emmanuel Faber, président-directeur général de Danone (en téléconférence) (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>6637</i>
 COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	 6639
• <i>Audition de M. Vito Rosario Petrocelli, président de la commission des affaires étrangères du Sénat italien.....</i>	<i>6639</i>
• <i>Audition de M. Pierre Razoux, directeur de recherche à l'IRSEM sur le Moyen-Orient face à la crise sanitaire et géopolitique (en téléconférence)</i>	<i>6647</i>
• <i>Audition de M. Philippe Étienne, ambassadeur de France aux États-Unis, sur la gestion de la crise sanitaire aux États-Unis, son impact sur la campagne présidentielle américaine, les conséquences géopolitiques de la crise du Covid (en téléconférence).....</i>	<i>6658</i>
• <i>Contrôle de la mise en application des lois (année parlementaire 2018-2019) - Communication</i>	<i>6670</i>
• <i>Gestion de la crise sanitaire en Chine, conséquences économiques et géopolitiques de la crise du Covid-19 - Audition de M. Laurent Bili, ambassadeur de France en Chine (en téléconférence)(sera publié ultérieurement)</i>	<i>6672</i>
• <i>Audition de M. Olivier Brochet, directeur de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) (en téléconférence) (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>6673</i>
 COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	 6675
• <i>Audition de M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) (en téléconférence)</i>	<i>6675</i>
• <i>Audition de MM. Jean-François Delfraissy, président, et Arnaud Fontanet, membre, du Comité scientifique covid-19 (en téléconférence)</i>	<i>6686</i>
• <i>Audition de M. Philippe Sansonetti, médecin, chercheur en microbiologie, professeur au Collège de France et professeur émérite à l'Institut Pasteur (en téléconférence).....</i>	<i>6709</i>
• <i>Projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire - Demande de saisine, désignation d'un rapporteur et examen du rapport pour avis</i>	<i>6720</i>
• <i>Audition de Mme Geneviève Chêne, directrice générale de Santé publique France (en téléconférence)</i>	<i>6728</i>

- *Audition de Mme Florence Ader, infectiologue à l'hôpital de la Croix-Rousse de Lyon, responsable de l'essai clinique européen Discovery (en téléconférence)..... 6743*
- *Audition de M. Jean-Yves Grall, directeur général de l'agence régionale de santé Auvergne-Rhône-Alpes et de M. Pierre Pribile, directeur général de l'agence régionale de santé Bourgogne-Franche-Comté (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)..... 6749*
- *Désignation d'un rapporteur 6750*
- *Audition de Mme Françoise Barré-Sinoussi, présidente du Comité analyse, recherche et expertise sur le covid-19 (Care) (en téléconférence) (sera publié ultérieurement) 6750*

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 6751

- *Audition de M. Benjamin Smith, directeur général du groupe Air France-KLM, Mmes Anne-Marie Couderc, présidente non exécutive du groupe Air France-KLM, Anne Rigail, directrice générale d'Air France, et Anne-Sophie Le Lay, secrétaire générale du groupe Air France-KLM et d'Air France (en téléconférence) 6751*
- *Audition de MM. Bernard Doroszczuk, président, Olivier Gupta, directeur général, et Philippe Chaumet-Riffaud, commissaire de l'Autorité de sûreté nucléaire (en téléconférence) . 6773*
- *Audition de Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire, sur les répercussions de la crise du Covid-19 sur la gestion des déchets (en téléconférence) 6784*
- *Répercussions de la crise du Covid-19 et de l'après-crise au sein de la RATP – Audition de Mme Catherine Guillouard, présidente-directrice générale (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)..... 6796*
- *Répercussions de la crise du Covid-19 sur les transports collectifs, ferroviaires et fluviaux – Communication de M. Didier Mandelli (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)..... 6796*
- *Gestion de la crise du Covid-19 et de l'après-crise en Île de France – Audition de Mme Valérie Pécresse, présidente de la Région Île-de-France (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)..... 6796*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 6797

- *Audition de M. Bernard Benhamou, secrétaire général de l'Institut de la souveraineté numérique, sur la mise en place d'un traçage numérique dans le cadre de la stratégie de déconfinement (en téléconférence)..... 6797*
- *Bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2020 - Communication de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission (en téléconférence) 6809*
- *Communications diverses..... 6815*
- *Conséquences de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 sur le secteur du sport - Audition de Mme Roxana Maracineanu, ministre des sports (sera publiée ultérieurement) (en téléconférence)..... 6818*

- *Conséquences de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 sur le secteur de l'enseignement agricole - Audition de M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation (sera publiée ultérieurement) (en téléconférence)..... 6818*

COMMISSION DES FINANCES..... 6819

- *Bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2020 - Communication de M. Vincent Éblé, président (en téléconférence) 6819*
- *Audition de Mme Maya Atig, directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF), M. Nicolas Dufourcq, directeur général de la société anonyme Bpifrance (en téléconférence).. 6825*
- *Audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et de M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales (en téléconférence)..... 6837*
- *Audition de M. Jérôme Fournel, directeur général des finances publiques (DGFIP) (en téléconférence) (sera publié ultérieurement) 6856*

COMMISSION DES LOIS 6857

- *Communications diverses (par téléconférence) 6857*
- *Bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2020 – Communication de M. Philippe Bas, président (en téléconférence) 6858*
- *Communication des membres de la mission de suivi de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (en téléconférence)..... 6859*
- *Projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions – Nomination d'un rapporteur 6884*
- *Projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire..... 6884*
- *Projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions – Examen du rapport et du texte de la commission..... 6884*
- *Projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions – Examen de la motion d'irrecevabilité 6920*
- *Projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions – Examen des amendements au texte de la commission..... 6921*
- *Communications diverses..... 6932*
- *Audition de M. Jean Castex, coordonnateur national à la stratégie de déconfinement (sera publié ultérieurement)..... 6933*
- *Mesures prises dans le cadre de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 - Audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (sera publié ultérieurement)..... 6933*

COMMISSION MIXTE PARITAIRE 6935

- *Commission mixte paritaire sur le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020 .. 6935*
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions (sera publié ultérieurement) 6948*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE CONTRÔLE, LA RÉGULATION ET L'ÉVOLUTION DES CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES 6949

- *Audition de M. Philippe Martin, président de la section des travaux publics du Conseil d'État..... 6949*
- *Audition de M. Bruno Angles, représentant des sociétés concessionnaires d'autoroutes dans les discussions avec l'État sur les contrats de concession de 2014 à 2015 6963*
- *Audition de M. Gilles de Robien, Ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer de 2002 à 2005..... 6973*
- *Audition de M. Gilles Carrez, président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale de 2012 à 2017..... 6987*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 11 MAI ET A VENIR..... 6999

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES**Mercredi 29 avril 2020****- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -***La téléconférence est ouverte à 9 h 30.***Audition de M. Philippe Varin, président de France Industrie (en téléconférence)**

Mme Sophie Primas, présidente. – Monsieur le président, je vous remercie d’avoir à nouveau répondu à l’appel de notre commission : nous avons toujours plaisir à vous recevoir, que cela soit dans le cadre des cellules de veille que notre commission a récemment mises en place ou en réunion plénière.

Nous souhaitons évoquer avec vous les défis que la crise actuelle pose à notre économie, dans une vision prospective. La question qui se pose à notre pays et aux pouvoirs publics est la suivante : quelles devront être nos priorités de politique publique, en prenant en compte la fragilisation de nos entreprises durement touchées par la paralysie de l’activité, tout en gardant le cap sur les grands objectifs de transition écologique, d’innovation ou de souveraineté économique – un thème qui a émergé avec force durant la crise ?

Si les mesures de soutien d’urgence qui ont été mises en place ces dernières semaines et qui ont été élargies à plusieurs reprises sont saluées par les acteurs que nous avons entendus, elles s’inscrivent pour l’instant dans le court terme. Vous l’avez dit : l’indemnisation par l’État du chômage partiel ne pourra pas durer.

Pourtant certains secteurs, comme l’aéronautique, ne prévoient pas de retrouver leur niveau habituel d’activité avant 2023. Les plus petites entreprises, qui font face aux problèmes de trésorerie les plus pressants, peuvent certes contracter des prêts garantis par l’État, mais elles s’endettent, et leurs fonds propres restent trop bas. Dans quelques mois, nous risquons de voir certaines d’entre elles sombrer ou être victimes d’acquisitions prédatrices, alors qu’elles sont essentielles au bon fonctionnement de nos filières industrielles. La R&D, qui est un impératif pour assurer la transition écologique et énergétique, et qui sous-tend notre innovation et notre compétitivité, risque d’être sacrifiée pendant plusieurs années. Le travail est donc loin d’être fini.

Malgré une lente reprise, la France a aujourd’hui un niveau d’activité industriel inférieur à tous ses voisins européens. Comment s’assurer que nous ne prenons pas de retard, cette fois, dans la relance et dans la transformation de notre économie ? Quels sont les leviers que nous pouvons activer : investissement public, numérisation, aides à la décarbonation, structuration des filières ? Comment les entreprises s’engagent-elles pour atteindre ces objectifs ? Que pensez-vous aussi de la politique européenne ?

M. Philippe Varin, président de France Industrie. – Je suis très heureux d’échanger avec vous. M. Alexandre Saubot, vice-président, M. Vincent Moulin-Wright, directeur général et M. Jean-Marie Danjou, directeur général délégué de France Industrie, m’aideront à vous répondre.

Je dirai tout d'abord un mot de la situation, avant d'aborder la question du plan de relance.

Les taux d'activité sont très faibles dans l'industrie – autour de 56 % ou 57 % en moyenne –, avec une grande hétérogénéité entre les secteurs : si la santé, l'alimentaire, la chimie, l'emballage et les télécommunications fonctionnent bien et ont un taux d'activité supérieur à 80 %, d'autres secteurs fonctionnent au ralenti, comme l'automobile, l'aéronautique, la construction – à la différence de certains de nos voisins –, l'ameublement ou la métallurgie.

Dans la construction et les travaux publics, l'important est la reprise des chantiers. Le secteur a élaboré un guide sanitaire pour préparer la reprise, mais celle-ci n'est pas encore en vue, sauf dans quelques domaines particuliers, comme la rénovation. Les appels d'offre publics sont suspendus, et l'on ne sent pas d'enthousiasme à reprendre les chantiers de la part des maîtres d'ouvrage publics.

Dans l'automobile, le redémarrage sera graduel, peut-être plus rapide chez certains équipementiers, mais les grandes lignes d'assemblage des constructeurs ne reprendront pas tant que les concessionnaires seront fermés et que les Français n'auront pas repris leurs achats de véhicules. Il faudra du temps, car les stocks sont élevés, même si je note avec satisfaction que Toyota a déjà repris sa production.

Dans l'aéronautique, la situation actuelle semble malheureusement amenée à durer. Le niveau d'activité est de 35 %. Les vols commerciaux sont interrompus. La situation des compagnies aériennes sera un sujet de long terme.

Outre ces disparités sectorielles, l'absentéisme des salariés, de l'ordre de 20 % à 30 % par exemple dans l'agro-alimentaire, constitue une autre source de préoccupation. La réouverture des écoles sera lente et ne favorisera pas la reprise de l'activité.

Nous observons aussi avec vigilance la situation dans les collectivités locales, car les appels d'offre sont gelés. Des factures trimestrielles doivent être passées mensuellement... C'est là notre constat, et nous sommes préoccupés par le maintien de l'activité des délégations de service public, ainsi que dans les transports et la logistique.

La santé des salariés constitue aussi une priorité. Si toutes les mesures ne sont pas prises pour la garantir, on ne redémarrera pas. Nous avons élaboré des guides par branches, une trentaine environ, et pas seulement dans l'industrie d'ailleurs, afin de rassembler les bonnes pratiques sanitaires et d'aider les responsables des sites à préparer des protocoles de reprise en lien avec les représentants du personnel. Organisation du travail, marquage de la distanciation sociale au sol, restauration, nettoyage des postes de travail et des zones communes, etc., ces aspects sont spécifiques à chaque entreprise font l'objet d'un protocole qui doit être défini dans le cadre du dialogue social.

J'en profite pour dire un mot de la responsabilité juridique des patrons et des responsables d'entreprise. Avec la CGT, notamment, ce sujet a pris une dimension aiguë ; d'où un redémarrage plus lent que chez nos voisins. Les entreprises ont une obligation de moyens, notamment en définissant des protocoles de reprise, mais beaucoup de dirigeants pensent qu'ils ont une obligation de résultat et sont inquiets. Cette crainte peut les inciter à préférer prolonger le chômage partiel.

Avec les industriels, nous nous sommes mobilisés pour contribuer à l'effort de santé ; cela a commencé par la production de gels hydroalcooliques, grâce aux industries de la chimie et du luxe, puis par la fabrication de masques : l'Union des industries textiles et le secteur du luxe ont réalisé des efforts remarquables, et la production atteint 15 millions d'unités par semaine. Je pourrais aussi citer la production de 10 000 respirateurs artificiels, autour d'Air Liquide, ou de blouses et d'équipements pour les salles de réanimation.

Je salue les mesures d'urgence prises par le Gouvernement, ainsi que la réactivité du Parlement, qui a adopté rapidement les textes proposés. J'ai aussi été auditionné par la cellule de veille sur l'industrie de votre commission ; M. Chatillon, Mme Létard, et M. Bourquin nous ont écoutés avec attention.

La question maintenant est de savoir comment sortir de cette situation. La France compte 10,5 millions de salariés en chômage partiel, soit la moitié des salariés du privé, ce qui n'est pas soutenable. Il convient donc de faciliter la reprise et de préparer un plan de relance. J'évoquerai successivement les modalités de soutien à la consommation, puis à l'investissement, au travers notamment du renforcement des fonds propres et d'un effort en faveur du capital humain, et je terminerai par la dimension européenne.

Quelques remarques générales, tout d'abord. Les défis sont considérables. Dans le monde d'après, les citoyens auront besoin de sécurité et de protection face à la montée des risques, sanitaires ou environnementaux par exemple. Il faudra probablement mieux assurer notre souveraineté, on parle ainsi beaucoup de relocalisation ou de la sécurisation de nos chaînes d'approvisionnement.

Le deuxième enjeu est environnemental. Il n'y a pas, à cet égard, de changement par rapport à la période d'avant la crise. Ce qui avait été décidé dans le cadre du Pacte productif reste d'actualité. La crise offre autant d'opportunités que de contraintes pour l'industrie à cet égard. Le cap en tout cas ne changera pas, contrairement à ce que certains articles dans la presse pourraient laisser croire.

Il faut aussi prendre en considération le niveau des fonds propres. Beaucoup d'entreprises sont très endettées. Or on ne peut compter sur une relance de l'investissement si elles manquent de fonds propres.

De même, compter sur une hausse de la consommation me paraît difficile. Je ne pense pas que les Français vont se précipiter pour consommer massivement. Ils ont augmenté leur épargne de 50 milliards d'euros ces dernières semaines, et ce mouvement me paraît durable. La situation de l'emploi est préoccupante. Le maintien de la cohésion sociale est un enjeu collectif fondamental.

Ces éléments de contexte appellent deux remarques. La première, qui est une remarque personnelle, c'est que l'on ne peut pas sortir de cette situation sans mobiliser l'intelligence collective – l'État, les entreprises, les partenaires sociaux, les régions, l'Europe – pour réinventer notre modèle productif. Cela demande de la détermination et du temps long, ce qui n'est pas toujours le mode de fonctionnement de l'économie libérale ; c'est là un changement de point de vue.

Ensuite, nous devons rester compétitifs, ce qui signifie à la fois régler les problèmes qui existaient avant la crise – poids de la fiscalité de production, poids du chômage structurel, qui est supérieur de quatre points à celui de nos voisins immédiats – et intégrer les

contraintes nouvelles qui sont liées à la continuité d’approvisionnement sur certains maillons stratégiques, autrement dit les relocalisations, et à la transition écologique. Du point de vue du capital humain, l’effort de formation pour accompagner ces mutations sera colossal. Pour la mise en œuvre d’une stratégie industrielle renouvelée, nos dix-huit filières réfléchissent depuis près d’un mois, secteur par secteur, à ces nouvelles préoccupations.

Après ce préambule, j’en viens à la pratique. Le premier enjeu, c’est le soutien ciblé à la demande. Plus qu’un soutien général à la demande, compte tenu des comportements d’épargne, un soutien ciblé et l’utilisation de la commande publique pour des préoccupations liées à la trajectoire carbone seraient souhaitables.

En ce qui concerne la mobilité, par exemple, nous pourrions sortir par le haut d’une situation extrêmement difficile. « Dans le doute, on accélère », ai-je retenu de la période que j’ai passée dans le secteur automobile... Accélérer, en la matière, c’est aider au développement des véhicules électriques et hybrides de manière plus volontariste, notamment en réintroduisant les aides à la consommation pour les flottes de véhicules et développant plus massivement les bornes de recharge. Le plan existe, mais il convient de l’accélérer. Je pense également aux infrastructures de transports en commun, domaine où la commande publique joue un rôle essentiel.

Autre sujet important : l’isolation thermique des logements privés et des bâtiments publics. C’est un angle mort dans le plan carbone du pays, avec à la clé des gains sur la trajectoire carbone et beaucoup d’emplois. Contrairement à la mobilité, ce sujet est moins identifié et nous manquons cependant d’un véritable plan national bien financé. C’est l’occasion ou jamais d’élaborer un tel plan, les propriétaires privés n’ayant pas forcément les capacités d’endettement correspondantes.

Il conviendrait également de développer la séquestration du carbone dans les sols pour l’agriculture et la sylviculture. Un soutien à la demande doit exister. À cet égard, au-delà des crédits publics, il faut favoriser l’épargne des Français. Il y a là beaucoup d’emplois à la clé.

Le deuxième enjeu est l’investissement ; il comporte trois volets.

Le premier concerne la relocalisation des maillons stratégiques de nos approvisionnements qui sont en situation de rupture – équipements médicaux, pièces automobiles, moules en plasturgie, pièces électroniques... Une évaluation des nécessités de relocalisation est en cours. Spontanément, les entreprises vont agir, notamment dans le secteur santé, où le coût d’une rupture est supérieur au surcoût éventuel d’une solution française : on l’a vu avec les principes actifs de médicaments. Pour d’autres sujets, la relocalisation, en France, en Europe ou dans les pays du Maghreb qui sont moins risqués en termes d’approvisionnement, nécessitera un soutien. En pratique, nous devons établir, au niveau national, filière par filière, une évaluation des risques et un registre des pièces et équipements stratégiques, afin de prévoir à chaque fois une relocalisation ou la mise sous contrôle des approvisionnements en cas de nécessité.

Le deuxième volet est celui de la transition écologique. Les procédés industriels représentent 18 % des émissions. Dans le Pacte productif, auquel nous travaillons avec le ministère de l’environnement, nous cherchons à assurer la trajectoire écologique des procédés industriels, en utilisant les outils actuels comme le Fonds chaleur, mais en les redimensionnant pour soutenir l’investissement. Sur ce sujet, il n’y a pas de changement.

Le troisième volet est lié aux marchés du futur, à la digitalisation. Nous y avons beaucoup travaillé, ces deux dernières années. Vous connaissez le plan d'accompagnement de 10 000 PME vers l'industrie du futur, soutenu par l'État et maintenant piloté par les Régions ; la mise en place de plateformes d'accélération ; et les centres techniques industriels (CTI). Il faut accélérer ces initiatives.

En ce qui concerne les marchés du futur – les batteries, l'hydrogène, la santé digitale, la bioproduction –, le Conseil de l'innovation a identifié des segments pouvant bénéficier des crédits du quatrième programme d'investissements d'avenir (PIA 4). En lien avec la dimension européenne et les écosystèmes promus par notre commissaire Thierry Breton, le passage à l'industrialisation doit être accéléré pour les batteries, l'hydrogène ou la décarbonation des procédés industriels.

Le plan de relance doit contenir un plan d'investissement massif des entreprises, avec le soutien de l'État. Si les problèmes de liquidités à court terme ont été pour beaucoup réglés, l'endettement empêchera les entreprises d'investir. Nous réfléchissons, avec l'État, aux différentes manières de renforcer leurs fonds propres. L'amélioration de leurs résultats nets permettrait d'augmenter mécaniquement leurs fonds propres, mais ce sera loin d'être suffisant. Nous pensons à la consolidation à long terme des dettes PGE (Prêt garanti par l'État) ou à des interventions directes de l'État ; Bruno Le Maire en a évoqué quelques-unes pour les cas extrêmes comme Air France. Il faudrait engager une réflexion plus large. Les Régions, avec leurs fonds d'investissement, ou des partenariats public-privé peuvent trouver le moyen de soutenir les entreprises. D'autres réflexions sont en cours avec Bercy sur ce thème. Le renforcement des fonds propres des entreprises est indispensable.

Pour ce qui est du capital humain, nous sommes face à un changement radical de perspective. Trois mois avant la crise, l'offre d'emploi de l'industrie était de 250 000 emplois par an, dont 50 000 non pourvus. Nous travaillons sur cette inadéquation de l'offre et de la demande. Aujourd'hui, notre sujet sera de contrer le gel des embauches et de faire face à une inévitable montée du chômage. En pratique, les entreprises devront prendre le relais de l'abandon progressif du dispositif de chômage partiel, le plus généreux d'Europe. Nous réfléchissons à de nouvelles organisations dans les entreprises, en nous appuyant sur le principe des accords de performance collective, qui permettent une flexibilité plus importante de la force de travail. Les outils juridiques existent, mais ils n'ont guère fonctionné dans la pratique ces dix dernières années. Il va falloir rouvrir la réflexion, avec ce maître mot : flexibilité.

Hors des entreprises, nous devons accompagner le retour vers l'emploi de nouveaux chômeurs, dont des « cols blancs ». Au niveau régional, des groupes d'études regroupant les différents acteurs devront y travailler avec une réactivité décuplée.

Sur les questions de l'apprentissage et de l'alternance, nous rencontrons un vrai succès, et le soufflet ne doit pas retomber. Il faut maintenir la dynamique.

La dimension régionale est essentielle pour un certain nombre de sujets. Un plan national non coordonné avec des plans régionaux ne serait pas efficace, qu'il s'agisse du financement, du capital humain ou du soutien à l'investissement. Je ne sais pas aujourd'hui quel format serait le plus adapté, mais l'articulation de ces plans régionaux avec un plan national pourrait être clarifiée dans le cadre du conseil économique État-régions créé l'année dernière.

J'en viens à mon dernier point : l'Europe. Les nouveaux éléments du modèle productif que j'évoquais doivent intégrer la profonde et croissante rivalité entre les États-Unis et la Chine, d'où l'enjeu critique d'une Europe forte. Dans ce contexte, nous devons nous coordonner à l'échelle européenne. C'est actuellement le cas sur le plan financier, avec le soutien bienvenu de la Banque centrale européenne (BCE) ; il faudra certainement aller plus loin et engager une réflexion sur la manière de traiter la dette collective.

En ce qui concerne la politique industrielle, l'approche verticale promue par la Commission sur la maîtrise des chaînes de valeur stratégiques du futur doit être cristallisée. Les projets comme l'hydrogène, la décarbonation des procédés industriels et l'électronique devront faire l'objet d'un PIIEC (projet important d'intérêt européen commun), qui permet des partenariats d'entreprises de pays différents, exonérés du droit commun de la concurrence. La Commission doit préciser les secteurs concernés dans les mois à venir.

L'Europe a également un rôle à jouer sur les questions de défense, de décarbonation de l'économie et, peut-être, dans les domaines de la santé et de la lutte contre les pandémies, nouveaux pour l'échelon européen.

Comme le dit Thierry Breton, le temps d'une Europe ayant pour seul but de réduire les prix pour le consommateur est fini. Nous devons intégrer cet élément à notre réflexion.

M. Alain Chatillon. – Une Europe plus forte pour soutenir l'investissement des entreprises et l'innovation stratégique est une bonne chose. Mais le besoin d'investissement dans les fonds propres des entreprises sera très fort, afin de sécuriser leur capital et celui des fournisseurs stratégiques.

Comment l'investissement en fonds propres pourra-t-il être soutenu dans l'industrie, dans les secteurs de l'aéronautique et de l'automobile par exemple ? On parle d'une prise d'investissement public *via* Bpifrance ou l'Agence des participations de l'État, mais il faut pouvoir assurer des entrées au capital à long terme, pour que les entreprises aient le temps de se développer. Un fonds comme Aerofund 3 a permis à des TPE de devenir des ETI. Beaucoup de propositions voient le jour, mais il faut privilégier l'efficacité, pour permettre aux entreprises françaises d'assurer leur développement, en liaison étroite avec leurs fournisseurs. Qu'en pensez-vous ?

Mme Valérie Létard. – Je remercie le président Varin de ce riche exposé liminaire. Comment va s'articuler le plan de relance national dans les territoires, en lien avec les régions, mais aussi les intercommunalités – compétentes en matière d'aménagement du territoire – et les communes ? Quels échanges avez-vous avec le ministère sur ces questions ? Vous avez évoqué le conseil économique État-Régions : des réunions sont-elles envisagées avec les Régions dans les semaines à venir, pour définir cette stratégie partagée ?

Nous sommes dans une phase intermédiaire de sortie de crise où tous les continents ne sont pas au même niveau, beaucoup ayant déjà relancé leur économie industrielle. Quelles mesures de protection ou de vigilance faut-il appliquer aux frontières de l'Europe dans cette période intermédiaire et pour l'avenir ?

M. Martial Bourquin. – Je remercie à mon tour M. Varin de sa hauteur de vue. Vous attirez notre attention, monsieur le président, sur trois points : un soutien à la demande ciblée, l'utilisation de la commande publique et l'articulation stratégique au niveau régional.

Vous avez abordé la rénovation globale des bâtiments, secteur qui permet de lutter contre les émissions de CO₂ et qui est fortement créateur d'emplois, ce qui est décisif.

Que pensez-vous de contrats passés entre les entreprises et la SNCF pour développer de façon inédite le fret ferroviaire et faire baisser les émissions de CO₂ ? La reprise pourrait s'accompagner d'une augmentation du fret ferroviaire, qui ne cesse de se réduire dans notre pays. Les pays voisins ne sont pas dans cette situation ; nous pourrions faire mieux.

La filière batterie se met en place. Au-delà d'une simple usine d'assemblage, pour ne pas simplement copier les batteries chinoises, ne faudrait-il pas prévoir de la R&D sur les batteries bas carbone, en lien avec les universités et les pôles de recherche, dans le cadre d'un véritable projet franco-allemand ?

Pour la reprise, l'État ne devrait-il pas renforcer fortement les mesures incitatives à l'achat de véhicules électriques et hybrides, l'autonomie de ces derniers atteignant à présent cinquante à soixante kilomètres ?

Enfin, vous avez évoqué, monsieur le président, la relocalisation de la production. Il peut s'agir de médicaments, mais aussi des énergies renouvelables. Ne faut-il pas accompagner ces relocalisations par un suramortissement ? Ce pourrait être un levier intéressant pour ne pas en rester au stade des vœux pieux et obtenir des résultats immédiats.

En ce qui concerne la filière hydrogène, ne devrait-on pas mettre en place un projet européen impliquant des entreprises comme Faurecia, par exemple, pour massifier la filière et faire baisser le prix de cette énergie ? Des aides d'État et européennes très fortes pourraient-elles permettre à l'hydrogène de devenir, dans les dix ans à venir, l'énergie qui s'impose ? La France se doit d'être à la pointe dans ce domaine.

Mme Élisabeth Lamure. – Nous sommes très nombreux, depuis longtemps, à demander une simplification des normes pour faciliter la vie des entreprises – simplification administrative, allègement des procédures, réduction des délais, arrêt des surtranspositions de directives... Cette crise pourrait-elle servir de déclencheur pour nous départir de nos lourdeurs ? Avez-vous des pistes et des exemples à nous proposer ?

Au début du mois d'avril, sur Public Sénat, Mme Pannier-Runacher indiquait que le Pacte productif serait un moyen de sortie de crise très adapté à la relance économique. Qu'attendez-vous de ce Pacte, et comment devrait-il être orienté pour répondre aux défis actuels ?

M. Philippe Varin, président de France Industrie. – Monsieur Chatillon, je partage votre sentiment : renforcer le passif des entreprises, c'est-à-dire leurs capitaux propres, d'une manière ou d'une autre, est une obligation absolue, à moins de rallonger leur dette. À défaut, elles ne pourront plus investir et risquent de s'affaiblir.

Nous réfléchissons tout d'abord à la manière d'améliorer la trésorerie des sociétés, afin de renforcer leurs résultats. La transformation des déficits fiscaux en trésorerie immédiate est une option pour renforcer les fonds propres des entreprises. Il n'existe pas de solution miracle. Il faut mettre en place une panoplie de mesures.

On peut aussi réfléchir à la manière de transformer les prêts garantis par l'État (PGE) et autres situations d'endettement en prêts à très long terme sous forme de quasi-*equity*

ou d'obligations soit perpétuelles soit de très long terme. Ces outils permettraient aux agences de *rating* de considérer ces sommes comme de quasi-fonds propres.

Enfin, la troisième possibilité, plus simple, consiste à injecter des capitaux ciblés. Il ne s'agit pas de prendre des participations majoritaires, mais d'apporter du capital dans des sociétés très saines ayant un problème de liquidités. C'est vrai de l'industrie, mais encore plus des services. Cela peut se faire soit au niveau national avec Bpifrance, soit au niveau régional – certains présidents de région ont lancé des fonds d'investissements. Des partenariats public-privé permettraient d'établir des critères d'investissement et de rentabilité dans la durée. Ce serait une très bonne chose pour les 5 000 entreprises de taille intermédiaire (ETI) françaises à forte dimension régionale.

M. Alexandre Saubot, vice-président de France Industrie. – La question fondamentale est celle de la durée de la crise. Les mesures prises par le Gouvernement ont permis de pallier les problèmes de trésorerie à court terme. Mais à quelle vitesse l'activité va-t-elle revenir à un niveau équivalent à celui d'avant la crise ? En fonction des situations, des activités, le type de réponse peut être assez différent. Pour les entreprises qui reviendront assez rapidement à ce niveau, il faudra simplement se demander si la consolidation du PGE et l'étalement du remboursement leur permettront de redevenir viables.

Pour le secteur aéronautique, par exemple, qui table sur une baisse de 30 % de son activité sur deux, trois, voire quatre ans, il faudra faire plus, c'est-à-dire injecter des capitaux, soit par consolidation de déficits fiscaux, soit par d'importantes réductions d'impôts, temporaires ou définitives, soit par consolidation de la dette, abandon de créances ou recapitalisation... Il faut rester très pragmatique.

Nous, industriels, avons besoin de commandes. À défaut, nous entrons dans des schémas de destruction des capacités de production, donc d'emplois. Nous avons connu cette situation très douloureuse en 2009. Nous réfléchissons à tout ce qui pourrait permettre de limiter au maximum ces effets négatifs sur le « produire en France ». Nous regardons tous les sujets. Il faut être imagitatif et ne pas se donner de limite.

Le redémarrage de l'économie – du commerce, de la construction – aura indirectement des effets très forts sur l'industrie, car nous aurons alors de premières perspectives sur le niveau de commandes. À quelle vitesse le système repartira-t-il ? Avec quelles dynamiques et quelles aides ? Nous aurons besoin de construire les réponses avec vous, à mesure que nous prendrons conscience de l'ampleur des dégâts et de la vitesse du redémarrage.

M. Philippe Varin, président de France Industrie. – Madame Létard, en ce qui concerne le lien entre État et Région, une grande partie de la réponse est entre vos mains. Il faut mettre en place, à l'échelle régionale et intra-régionale, une véritable organisation à même de porter le projet industriel régional. Nous avons créé, dans chaque région, un « collectif industrie », émanation de France Industrie regroupant les industriels de la région. Ce collectif doit travailler avec les instances de développement économique régionales. C'est sur l'initiative des présidences de Région, en intégrant les grandes métropoles, qu'il faut mettre en place un véritable plan de relance régional.

Beaucoup de mesures à très court terme ont déjà été prises. Il faut aller au-delà de des problèmes de liquidités et de financement. Chaque région doit déterminer ses priorités de relance et les formaliser. Les dispositifs actuels comme les centres de recherche et

d'innovation industrielle (CR2I) et les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) ne sont pas très opérationnels. Si ces plans de relance sont mis en place, je pense que le conseil économique État-Régions est la bonne enceinte pour discuter de l'articulation entre priorités nationales et priorités régionales. Cette interaction n'est pas aussi formalisée, agile et interactive qu'il le faudrait pour être efficace aujourd'hui. Nous soutenons une telle démarche, mais la balle est dans le camp de l'État et des élus. Le Sénat a bien évidemment un rôle particulier à jouer en la matière.

En ce qui concerne la vigilance aux frontières européennes, il y a deux sujets. D'abord, il existe des dispositifs de filtrage des investissements propres à chaque pays – la France a le sien, tout comme l'Italie ou l'Allemagne, par exemple, qui sont en train de le renforcer. Il en existe également un à l'échelle européenne. Tous les outils existent, il n'est question que de les mettre en œuvre.

Par ailleurs, nous voulons placer la question du carbone au cœur des différents projets de relance européens. Or, si certains pays importent massivement du carbone en Europe, des distorsions de concurrence rendront ces efforts vains. Le mécanisme d'inclusion carbone, promu par l'État français et par de plus en plus de pays européens, est en devenir. Il s'agit, selon moi, de l'autre priorité européenne en termes de vigilance.

Les écosystèmes me semblent la bonne structure pour promouvoir certains secteurs comme celui de l'hydrogène. Nous allons faire en sorte d'assurer le meilleur lien possible entre ces écosystèmes européens et les plans français.

Monsieur Bourquin, je voudrais élargir la question du fret ferroviaire à celle de la logistique. Il s'agit d'un sujet majeur de compétitivité, à côté de la fiscalité de la production. Une étude de France Logistique, réalisée voilà quelques mois, s'est intéressée au transport depuis Shanghai jusqu'à une ville française : elle a montré un différentiel de coût de 20 % selon que l'entreprise concernée passe par Rotterdam ou par les ports français... France Logistique a commencé à travailler avec plusieurs filières pour tenter de diminuer le coût de transport à l'unité. Je pense que le fret ferroviaire est inclus dans la réflexion, mais je ne dispose pas de tous les éléments pour vous répondre.

M. Vincent Moulin-Wright, directeur général de France Industrie. – Le fret ferroviaire fait partie des sujets, mais France Logistique est d'abord la réunion de la logistique et du transport routier. Toutefois, un lien peut s'opérer avec le ferroviaire.

M. Philippe Varin, président de France Industrie. – Se pose aussi la question de la logistique multimodale, notamment avec le projet multi-réseaux des voies navigables. Nous allons étudier cette question, monsieur Bourquin, pour faire en sorte d'intégrer le fret ferroviaire à nos réflexions.

Mme Sophie Primas, présidente. – Il ne faut pas oublier le fret fluvial. Je songe notamment aux efforts importants entrepris par la Compagnie du Rhône...

M. Philippe Varin, président de France Industrie. – Ils sont importants et déjà intégrés dans nos réflexions.

En ce qui concerne les batteries, il existe un projet européen, largement soutenu par Bruno Le Maire et Peter Altmaier, de développement des batteries lithium-ion solides. Mais il ne faut pas oublier la production immédiate de batteries lithium-ion liquides, dont la technologie

a atteint un tel degré de maturité qu'il est possible d'en produire en Europe. Certains projets ont vu le jour dans le nord de l'Europe, notamment en Pologne. Il serait tout à fait possible de produire de telles batteries en France de manière compétitive : une batterie pèse lourd, mieux vaut ne pas avoir à trop la transporter ; le besoin en main d'œuvre est assez modéré ; le recyclage des batteries, question de plus en plus prégnante, serait facilité par la proximité du circuit de recyclage français. Le plan de relance devrait donc s'intéresser aussi aux batteries de première génération. Un consortium est en train de voir le jour, à l'instar de ce qu'a fait la Norvège avec le projet Northvolt.

Tout cela pourrait être intégré au plan de relance de l'automobile. À cet égard, la partie développement des batteries lithium-ion solides et la question du recyclage supposent de mener d'importants efforts de recherche dans le cadre de l'écosystème du véhicule électrique européen.

Nous avons demandé le maintien des primes de 6 000 euros sur les véhicules électriques. Nous avons été entendus pour les consommateurs privés, mais pas pour les flottes de véhicules, ce qui est regrettable. Nous avons aussi demandé l'instauration de primes sur les véhicules hybrides, secteur où la France est en très bonne position, mais nous n'avons pas été suivis. Sans doute faudrait-il revenir sur ces deux décisions.

Vous avez aussi évoqué la question du suramortissement. Nous avons repris notre plan de travail avec l'État sur la fiscalité de production et l'incitation à l'investissement. Nous avons travaillé sur différentes dispositions comme la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), sur toute la fiscalité territoriale, notamment la cotisation foncière des entreprises (CFE), la contribution économique territoriale (CET) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Nous devons reprendre notre réflexion. L'objectif reste le même, à savoir la baisse de la fiscalité de production. Nous sommes conscients de la très forte pression financière que vont connaître les collectivités territoriales dans les deux ou trois prochaines années. L'État devra jouer un rôle particulier durant cette période.

Au-delà de ces dispositions fiscales, il faut aussi développer l'incitation propre à l'investissement dans certains secteurs ou dans certains territoires. À cet égard, le suramortissement est un outil intéressant, simple et compréhensible, qui existe déjà, notamment dans le secteur du digital, et qui est très apprécié des entreprises. En revanche, il n'est intéressant que si les sociétés ont fait du résultat, ce qui n'est pas forcément le cas en sortie de crise... L'idée est bonne, mais il faut réfléchir si c'est la bonne dans la période actuelle.

Monsieur Bourquin, la question de l'hydrogène n'est pas simple. Il s'agit d'un écosystème complet. Faire de l'hydrogène vert suppose aujourd'hui de disposer d'une énergie à coût presque nul, ce qui en fait un outil idéal pour utiliser l'énergie excédentaire des centrales nucléaires ou les énergies renouvelables. Après l'avoir produit, il faut transporter et stocker l'hydrogène. On peut enfin l'utiliser pour le transport, pour la production de matière première décarbonée – je pense, par exemple, à l'acier ou à la chimie. Mélangé à du gaz traditionnel, il peut être utilisé pour le chauffage.

La massification que vous évoquez, essentielle pour la compétitivité de cette énergie, implique un plan global. C'est la raison pour laquelle nous travaillons avec l'Europe au développement d'un PIIEC hydrogène. Des acteurs français et allemands ont noué des partenariats. L'hydrogène, secteur dans lequel Chinois et Japonais sont extrêmement actifs, devra bénéficier d'un soutien très important de la part du programme européen Horizon Europe.

Madame Lamure, en ce qui concerne la simplification administrative, nous ne demandons pas de remise en cause ni de moratoire sur les dispositions liées à la transition écologique. Nous demandons simplement quelques ajustements temporels sur les modalités d'application de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

M. Vincent Moulin-Wright, directeur général de France Industrie. – Les sénateurs ont déjà pris ce sujet en main et souligné qu'il faudrait sans doute aménager les délais de concertation. Les mesures applicables dès 2021 à certains secteurs qui vont être très affaiblis pourraient être quelque peu décalées dans le temps. Il pourrait en aller de même de mesures prises à l'échelle européenne.

Je voudrais revenir sur le sujet de la logistique. France Logistique et France Industrie travaillent ensemble à l'élaboration d'un plan. Une première proposition a été faite sur l'abaissement du taux de TVA du fret ferroviaire à 7 %, sur le modèle allemand. La priorisation des « slots » du fret ferroviaire par rapport au transport de voyageurs a également été avancée. En ce qui concerne le fret fluvial, nous proposons de modifier la politique des frais de stationnement pour assurer une égalité de traitement entre le transbordement fluvial et les autres modes.

M. Philippe Varin, président de France Industrie. – Nous avons beaucoup travaillé sur le Pacte productif depuis six mois. Le plan de relance devra bien évidemment intégrer quelques-unes des idées du Pacte.

Le Pacte productif comportait trois volets : fiscalité de production, décarbonation et capital humain. Le volet décarbonation, comme je l'ai souligné, est inchangé, sinon renforcé. Il faut faire évoluer le volet consacré à la fiscalité de production, en gardant les mêmes objectifs, mais en y consacrant des moyens différents, notamment une aide plus marquée à la relocalisation d'un certain nombre de secteurs. Il faudra également le renforcer au travers d'un nouveau volet investissement. Le volet capital humain aura toujours sa place dans le plan de relance, mais il aura peu de choses à voir avec le volet initial.

M. Alain Duran. – Vous avez souligné, monsieur le président, qu'il n'y aurait pas de changement de cap en matière de transition écologique. Dans le secteur de l'aéronautique, le développement de l'avion « propre » – plus électrique, plus léger – pourrait être générateur d'emplois. Seriez-vous favorable à un conditionnement des aides publiques à des engagements environnementaux encore plus forts pour renforcer le volet décarbonation ?

Vous avez dit de la dimension régionale qu'elle était essentielle. Je partage cette approche à 110 % ! Je pense à l'initiative Territoires d'industrie, lancée par le Premier ministre à la fin 2018 et qui prend aujourd'hui tout son sens. Vous nous avez indiqué qu'il était nécessaire de mettre en place une véritable organisation pour aboutir à des plans régionaux. Quel serait, selon vous, le meilleur pilote pour y parvenir ?

M. Franck Menonville. – La crise a mis notre économie à rude épreuve. Dans ce contexte, les entreprises fragilisées peuvent être la proie d'acquisitions étrangères intempestives. Cette crise a également montré combien il était nécessaire de protéger certains enjeux stratégiques et de souveraineté.

Vous avez évoqué le mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers. Cette politique, encore conduite à l'échelle de chaque État, est-elle suffisamment puissante et

pertinente en France ? Ce n'est pas le cas dans tous les pays. Ne devons-nous pas être beaucoup plus exigeants et volontaristes à l'échelon européen ?

Que pensez-vous de l'entrée temporaire de l'État, le cas échéant, dans le capital de certaines entreprises fragilisées ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – La crise actuelle a mis en évidence la fragilité de l'économie dans sa version mondialisée et le manque de matériel basique de fabrication française. Nombreux sont les industriels à avoir réagi immédiatement. Quelle doit être la participation de l'État dans la profonde réorganisation à venir de notre industrie ?

Enfin, vous avez souligné à plusieurs reprises que notre taux d'activité était plus faible que celui de nos voisins européens. Comment l'expliquez-vous, et que faire pour y remédier ?

M. Philippe Varin, président de France Industrie. – En ce qui concerne le conditionnement des aides de l'État au respect des réglementations environnementales, nous venons d'avoir un bon exemple avec Air France : aucune condition explicite n'a été posée, mais une référence à la trajectoire carbone figure bien dans le texte. Il va falloir soutenir le secteur aéronautique, et les questions liées aux biocarburants, à l'hydrogène, aux différents moyens de propulsion vertueux en carbone sont bien évidemment au cœur des discussions.

Il y aura une très grande cohérence entre le soutien de l'État, quelque forme qu'il prenne, et la trajectoire carbone. Je ne suis pas inquiet. Le soutien au secteur de l'automobile va se faire en accélérant sur la trajectoire carbone.

S'agissant de la dimension régionale, j'ai omis de mentionner, dans mon propos liminaire, les Territoires d'industrie. Cette initiative, lancée il y a un peu plus d'un an, fonctionne extrêmement bien lorsque le ticket formé par le responsable local et le responsable industriel est très actif. Elle doit absolument faire partie du dispositif régional que devront piloter les présidents de Région. C'est en effet à l'échelon régional qu'un certain nombre de grands schémas d'infrastructures et de mesures sur le financement ou les ressources humaines doivent être pilotés. Mais la coordination avec les communautés de communes devra aussi être renforcée, comme l'a souligné Valérie Létard. Quant au lien institutionnel entre l'État et les Régions, il pourra se faire au travers du comité économique prévu dans chaque région.

La France dispose d'un système de filtrage des investissements. Les Italiens et les Allemands viennent de renforcer le leur. Il en existe également un au niveau européen, qui doit fonctionner de manière efficace, et je fais confiance pour cela à la Commission. Ce sujet devra être évoqué lors du prochain Conseil européen, qui est prévu début mai. D'autres thèmes généraux devront y être abordés : les mesures de sauvegarde dans l'acier, l'encadrement des aides d'État dans les secteurs en crise, le lancement de projets européens d'intérêt commun sur l'hydrogène, la bio-production, les dispositifs médicaux et la e-santé.

Bien évidemment, l'État va jouer un rôle majeur dans la mutation de notre modèle productif. Il permet de prendre en compte le temps long et d'intégrer de nouvelles dimensions dans nos critères de choix – celui-ci ne seront plus nécessairement les critères traditionnels –, comme la stratégie carbone ou les questions de souveraineté. L'État devra jouer son rôle tout en conservant une interaction efficace avec les entreprises, qui sont celles qui doivent prendre les décisions.

Je crois beaucoup à l'intelligence collective lorsque l'on met autour de la table des représentants de l'État, des industriels et des organisations syndicales, comme cela se passe au Conseil national de l'industrie. Il me semblerait intéressant qu'un dispositif du même type soit décliné au niveau régional. Ce modèle est à élaborer ensemble, et le Sénat a rôle majeur à jouer – il le joue d'ailleurs depuis déjà longtemps.

L'Allemagne connaît aujourd'hui un taux d'activité de 80 %, quand la France n'affiche que 57 %. Ces écarts sont très importants, notamment dans le secteur de la construction, où la France connaît un taux de 10 % d'activité, contre 50 % en Allemagne. Cet écart peut s'expliquer, d'une part, par les inquiétudes des chefs d'entreprise sur l'insécurité juridique, et, d'autre part, par l'ample couverture du chômage partiel : en France, mieux valait ne pas travailler plutôt que de prendre des risques. La performance du système de santé allemand a également pu jouer, alors que la France a été plus durement touchée.

M. Alexandre Saubot, vice-président de France Industrie. – Dans le système français, la bonne indemnisation du dommage repose sur la recherche de la responsabilité de l'employeur. La deuxième grande différence, c'est l'inquiétude relative à la capacité de résistance du système de santé ; c'est pourquoi la capacité à continuer à travailler a été plus forte en Europe du Nord qu'en Europe du Sud, où les systèmes de santé semblaient saturés. La France a combiné les deux aspects, contrairement à l'Allemagne.

M. Serge Babary. – Je vous remercie de vos propos. Dans les perspectives de relance, n'oublions pas l'exportation et le *made in France*. Les marchés internationaux sont particulièrement bousculés, la demande internationale s'est contractée, la concurrence s'est exacerbée, certains marchés ont sans doute été perdus. Or les charges qui pèsent sur nos entreprises sont inchangées, notamment la fiscalité de production. Préconisez-vous des actions d'accompagnement, nationales ou régionales, en direction notamment des petites et moyennes industries ?

M. Marc Daunis. – Je vous remercie moi aussi de la qualité de nos échanges.

Il y a un an déjà, lors d'une audition du ministre François de Rugy, j'avais alerté sur la question de l'hydrogène, qui me semblait stratégique.

Avez-vous identifié des filières qui seraient en danger de disparition et proposé des actions pour éviter un tel scénario ? En effet, j'ai conduit, avec ma collègue Anne-Catherine Loisier, des auditions sur le déploiement du très haut débit, et nous sommes inquiets pour la sous-traitance de deuxième et de troisième rangs.

Avez-vous des propositions législatives à faire quant au mécanisme d'inclusion carbone (MIC) ?

Je partage totalement votre souhait de donner à la relance une dimension régionale. Le dispositif actuel des contrats de plan État-Région (CPER) se termine en 2020. Une nouvelle génération de plans devrait être négociée d'ici à la fin de l'année pour la période 2021-2027, avec une volonté de différenciation. Attention à ne pas empiler les dispositifs, alors que celui-ci existe. Ne serait-il pas souhaitable d'utiliser pleinement cet outil et de le réorienter autour des orientations du plan de relance et des actions européennes, afin d'articuler tous les niveaux – national, régional, départemental et intercommunal ? Cela permettrait opérationnalité de terrain et adaptation aux réalités locales.

M. Laurent Duplomb. – J’ai été frappé par l’une des phrases du discours du Premier ministre hier : il a parlé d’un « risque d’écroulement de notre pays » et indiqué qu’il s’agissait plutôt d’une litote... Ce n’est pas une expression à prendre à la légère. Faut-il, selon vous, un effort national pour éviter ce risque ? Le Medef a évoqué l’idée d’une évolution du temps de travail. N’est-ce pas le bon moment de réfléchir aux 35 heures et à la manière de les faire évoluer ? Notre pays ne sortira pas du marasme économique si chacun ne fait pas un effort pour la Nation.

Nous avons 3,5 millions de chômeurs, soit un taux de 8 %, et consacrons 35 milliards d’euros à l’indemnisation du chômage. Si nous réussissions à réduire les quatre points du chômage structurel, nous économiserions 15 à 20 milliards d’euros, sans compter les cotisations sociales supplémentaires. Il faut inciter les gens à travailler. Avant la crise, la plupart des chefs d’entreprise que je rencontrais me disaient qu’ils avaient du mal à recruter.

Oui aux importations, à condition qu’elles respectent les normes environnementales que nous imposons à nos propres entreprises et producteurs ! Ce n’est pas de l’autarcie, c’est la logique normale.

M. Daniel Gremillet. – Je vous remercie de vos propos. Le choc énergétique auquel nous assistons – avec un prix du baril qui est devenu négatif – ne remet-il pas en cause notre stratégie nationale et européenne sur la neutralité carbone et la fin des énergies fossiles ?

Il faut une coordination de l’accompagnement à l’investissement au niveau des régions, des métropoles et des autres EPCI. En tant qu’élu régional du Grand-Est, je pense que les budgets des collectivités régionales vont rapidement se retrouver dans une situation complexe, car c’est le « sauve qui peut » : les régions dépensent énormément d’argent pour sauver les entreprises qui étaient saines avant la crise. La question des capacités financières des collectivités va rapidement se poser, car il leur faut à la fois gérer la crise et accompagner l’investissement.

Le Sénat avait introduit dans la loi du 8 novembre 2019 relative à l’énergie et au climat la notion de bilan carbone : nous avons été choqués que l’énergie renouvelable importée fasse fi du bilan carbone. Pourrait-on décliner cette notion dans tous les plans de relance, au niveau tant national qu’eupéen ?

M. Philippe Varin, président de France Industrie. – La captation de nouveaux marchés internationaux est une voie de reprise pour nos entreprises, car certaines d’entre elles ont connu des effets d’éviction, ainsi qu’une baisse de la demande traditionnelle. À ce stade, il convient de pérenniser tous les mécanismes de soutien financier à l’export qui ont été mis en place à l’occasion de cette crise, notamment les garanties bancaires, et de les développer à l’échelon européen.

Les capacités des mécanismes de garantie à l’export, comme ceux portés par Bpifrance, doivent être augmentées, notamment pour soutenir l’activité aéronautique. Des mesures interdisent actuellement aux agences de crédit-export d’intervenir en faveur du pays constructeur d’un matériel qui est exporté : il faut lever cette interdiction de financer. Ce sont des sujets sur lesquels nous devons travailler. Sur le terrain, je salue l’important programme qui a été mené sur l’Industrie du futur, avec la digitalisation de 10 000 entreprises. Dans la même perspective, avec l’aide de Bpifrance, nous devons soutenir nos entreprises pour les aider à aborder les marchés export.

Aucune de nos dix-huit filières n'est en danger de disparition, mais certaines parties de ces filières le seront si nous ne sommes pas capables de les aider en sortie de crise. C'est le cas notamment de l'automobile.

La France a fait des propositions sur le MIC, mais celui-ci doit être cohérent avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il convient de le mettre en place, sans qu'il constitue une mesure préférentielle pour nos entreprises : nous devons donc assurer une compensation. C'est une proposition qui peut tenir la route et qui est soutenue par des pays européens de plus en plus nombreux.

Je ne connais pas suffisamment le contenu des CPER pour m'exprimer à leur sujet. Au vu de la période couverte, cela peut être un bon outil et cela mérite d'être étudié. Il faudra alors que cet outil porte une vision globale, mais aussi qu'il aborde tous les volets : le volet digital, le volet compétences, le volet environnemental, etc. Il faut aussi qu'il soit un outil opérationnel – les considérations trop générales ne sont pas opérationnelles –, comme nous le faisons au Conseil national de l'industrie. Nous allons examiner comment nous pouvons contribuer en pratique à cette réflexion à l'échelon régional.

Je crains qu'il n'ait été fait une mauvaise interprétation de la proposition du Medef. L'essentiel est que nous évitions un chômage massif de sortie de crise. Beaucoup doit se faire au niveau local et dans les entreprises, car c'est là que tout va se passer. Au niveau national, nous travaillons sur certaines thématiques comme les accords d'entreprises, le prêt de main-d'œuvre, etc. Les mesures générales sur le temps de travail ne me paraissent pas d'actualité.

Je suis d'accord avec Laurent Duplomb sur le coût du chômage structurel. C'est un coût extrêmement important et souvent invisible pour l'économie. Nous avons décidé de travailler sur ce sujet dans le cadre du Pacte productif, notamment sur la gestion prévisionnelle de l'emploi, afin d'orienter les formations vers les nouveaux métiers ; ces réflexions vont se poursuivre, mais elles sont devenues moins urgentes.

Nous avons également travaillé sur l'inclusion des personnes qui se trouvent en dehors de la « boucle économique » : comment faire en sorte que les 4 % de chômeurs structurels puissent retrouver le chemin de l'emploi avec l'aide des entreprises ? Ce sujet va rester d'actualité. La priorité doit être donnée au traitement en temps réel des nouveaux chômeurs et afin d'en éviter le plus possible. Les questions relatives au chômage structurel devront être réabordées lorsque nous serons sortis de la période très difficile que nous allons traverser.

Dans nos accords commerciaux bilatéraux, l'adéquation de nos importations aux normes environnementales européennes est prioritaire. Mais le diable réside souvent dans le détail des négociations. Je fais confiance à Thierry Breton pour relayer nos préoccupations auprès du commissaire européen au commerce.

La stratégie carbone est une ambition politique française et européenne. Elle est dimensionnée par la menace qui pèse sur nous et sur les générations futures. Elle ne me semble pas menacée par le prix du baril de pétrole. Par ailleurs, les marchés du pétrole sont très réactifs : dès que le prix du baril est inférieur à un certain niveau, les investissements nouveaux s'arrêtent et l'offre se réduit. Je pense donc que d'ici deux ou trois ans le marché sera rééquilibré ; je ne suis pas pessimiste sur ce sujet.

Enfin, les collectivités territoriales risquent en effet être exsangues dans les deux ou trois prochaines années.

M. Daniel Gremillet. – Nous ne connaissons pas encore l'ampleur des besoins en matière de soutien économique. Cela sera-t-il supportable pour les contribuables ? C'est un enjeu de société.

M. Philippe Varin, président de France Industrie. – C'est un sujet qui concerne tout le pays. Nous sommes tous d'accord pour que l'État intervienne. Cela coûtera cher, ce qui pose la question de l'acquittement de notre dette dans la durée. Aujourd'hui, personne n'a la réponse.

Mme Sylviane Noël. – Les chaînes de valeur dans la mondialisation se sont construites sans nous. Les États vont revenir en force à l'issue de cette crise, car ils financent la reprise. Des aides importantes sont accordées à des groupes comme Renault. Vous semblerait-il opportun que ces aides soient assorties d'une exigence de relocalisation de la production ? La reconstruction de notre économie ne passera pas par des relocalisations opportunistes, mais par le développement des circuits courts, du *made in France*, par des relations solides entre consommateur et producteur, par un sursaut de patriotisme économique !

Mme Anne-Catherine Loisier. – La filière bois se situe à la croisée de nombreux enjeux prioritaires que vous avez mentionnés. La bonne santé et la relance de cette filière sont très liées au transport et au fret. De très bonnes initiatives avaient été menées il y a une quinzaine d'années, autour des gares stratégiques bois : ces infrastructures pourraient être réhabilitées. La baisse du prix des énergies fossiles a un impact sur la filière bois : certaines chaufferies fonctionnant aujourd'hui au bois basculent vers le gaz par effet d'aubaine. Cela risque de déstabiliser la filière.

Nous avons des remontées qui font état de fragilités du côté des industries du numérique. Celles-ci sont pourtant essentielles pour la relance et la digitalisation accrue à venir de nos entreprises.

S'agissant des Territoires d'industrie, l'outil ne pourrait-il pas être revu ? En effet, il n'est pas très opérationnel, et l'on pourrait afficher de manière plus volontariste les objectifs de relocalisation, de soutien à l'investissement et de renforcement des fonds propres.

M. Franck Montaugé. – Je vous remercie de la densité et de la clarté de vos propos. Le prêt garanti par l'État est un bon dispositif, mais il faut le faire évoluer. En effet, l'innovation et la capacité d'investissement conditionneront l'efficacité du plan de relance. Par courrier, j'ai proposé à M. Bruno Le Maire d'ajouter un volet investissement sous condition de qualité des dossiers.

Les dettes contractées par les États seront probablement étalées sur une très longue période : êtes-vous favorable à un dispositif de défaillance ou de cantonnement de ces dettes ? Souhaitez-vous que les entreprises puissent également étaler leurs dettes, afin de les rendre les plus indolores possibles ?

M. Philippe Varin, président de France Industrie. – Le soutien de l'État aux entreprises est conditionné à la cohérence de la politique menée. C'est ce que nous avons vu en matière de dividendes ou de rémunération des dirigeants : les propos du ministre ont eu un

impact indiscutable. Je fais confiance à l'État pour avoir une gestion appropriée des ressources publiques et pour faire en sorte que les prêts accordés soient vertueux pour le développement de l'industrie en France.

Le développement des circuits courts est essentiel. La relocalisation de certaines activités n'est pas une tendance nouvelle, en raison notamment de l'augmentation du coût du carbone, mais aussi du besoin d'usines plus flexibles pour servir la demande de proximité. Cela existait avant l'arrivée du virus. Mais, désormais, le consommateur va accorder plus d'importance à la proximité de la ressource. Le message du patriotisme économique va être naturellement envoyé aux producteurs par les consommateurs, en particulier pour l'agroalimentaire. Je ne suis pas inquiet de ce point de vue : le rôle de l'État et les comportements naturels des consommateurs vont favoriser ces évolutions.

La filière bois est extrêmement importante pour notre pays sur le plan économique et pour la trajectoire carbone. Nous avons toutefois deux angles morts, que je mentionnais tout à l'heure : l'isolation thermique des logements et la séquestration du carbone dans les sols. Permettez-moi de vous rappeler que, à l'horizon 2050, la séquestration de carbone représentera 80 millions de tonnes sur les 450 millions de tonnes émises. Il est donc capital que la filière bois se porte bien.

Le plan de filière comporte deux axes : la valorisation thermique – nous devons continuer à inciter à l'utilisation de chaudières au bois – et le développement du bois dans la construction. Dans la construction du village olympique des Jeux olympiques de 2024, nous avons dû limiter notre utilisation du bois, car nos normes et notre qualité n'étaient pas encore à un niveau permettant que tout soit réalisé en bois.

Les industries numériques sont essentielles pour notre pays. Certaines *start ups* connaissent des difficultés, et un plan spécifique de 4 milliards d'euros a été annoncé par M. Cédric O. Il est essentiel que ces entreprises traversent aussi cette période difficile.

Après bientôt deux ans de fonctionnement, je propose non pas de revoir les Territoires d'industrie, mais plutôt de faire un retour d'expérience. La qualité du ticket formé par le responsable public et le responsable d'entreprise et la maturité industrielle du territoire sont les éléments les plus déterminants pour la réussite de cet outil, car beaucoup tient au dynamisme des personnes.

Il va falloir allonger l'échéance des dettes. Certaines devront être converties en instruments de long terme. Aux niveaux national et européen, des dispositions devront être prises le moment venu.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous remercie beaucoup de la qualité de cette audition, qui a été appréciée par tous.

La téléconférence est close à 11 h 40.

Mardi 5 mai 2020

– Présidence de Mme Sophie Primas, présidente –

La téléconférence est ouverte à 8 h 30.

Audition de M. Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance (en téléconférence)

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, Monsieur le directeur général, Bpifrance est plus que jamais en première ligne pour soutenir les entreprises dans la crise que nous traversons. La banque fait partie des organismes publics qui se sont mobilisés dès les premiers jours du confinement afin de soulager, entre autres, la trésorerie des entreprises, et de tenter dans la mesure du possible de freiner la baisse des investissements particulièrement préjudiciable à notre économie ainsi qu'à la reprise de l'activité.

Bpifrance agit selon deux canaux principaux : d'une part, elle garantit à 90 % un certain nombre de prêts bancaires demandés par les entreprises. Ces demandes ont représenté jusqu'à présent plus de 50 milliards d'euros et ont concerné près de 350 000 entreprises. D'autre part, Bpifrance octroie directement des prêts pour les PME et les ETI. Vous pourrez nous indiquer les détails de ce soutien, notamment les avantages et inconvénients des différentes solutions, les modalités de la relation entre Bpifrance et les territoires, notamment les régions, ainsi que des détails quantitatifs et qualitatifs concernant les bénéficiaires de ces aides. Sur ce dernier point, il sera intéressant de connaître l'état des lieux du PGE pour les entreprises qui ne sont pas des PME mais des grandes entreprises, et pour qui le fonctionnement du prêt est un peu différent.

Au-delà de la nécessité d'accompagner nos entreprises durant cette crise, l'action publique doit réfléchir aux modalités, à moyen-terme, de la relance économique. Nous aimerions connaître votre point de vue sur le rôle que pourrait jouer Bpifrance dans ce processus de relance – je le répète : au-delà du soutien à la trésorerie qu'apporte Bpifrance aujourd'hui afin d'éviter la cessation de paiement. Vous pourrez également nous indiquer les mesures économiques qui devraient être mises en œuvre, selon vous, afin de relancer la demande et l'investissement des entreprises dès cet été ou cet automne. En particulier, quel partage des rôles en la matière voyez-vous entre les régions et l'État ?

M. Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance. – Je vais rapidement broser le tableau des actions et instruments déployés par la BPI pour gérer cette crise et préparer la relance. Dès la semaine du 9 mars au 15 mars, nous avons senti les choses s'aggraver et nous nous sommes préparés à lancer notre plan de crise le lundi 15 mars au matin. Pendant le week-end précédant l'intervention du Président de la République, nous avons commencé à appeler massivement nos clients pour leur annoncer que nous serions à leur côté avec ce plan. Celui-ci a consisté, en premier lieu, à reporter de six mois le paiement des intérêts et du capital de nos prêts : ce geste significatif représente environ 2 milliards d'euros de liquidités.

Alors que le prêt garanti par l'État (PGE) n'existait pas encore, nous avons également lancé une gamme de prêts sans garantie, les « prêts Atout », que nous avons placés auprès de 1 800 entreprises pour un montant global de 3 milliards d'euros dans le mois qui a suivi. Ces prêts Atout varient entre 10 000 et 30 millions d'euros avec des différés de remboursement de 7 ans et surtout des taux assez faibles de 2 % initialement, et 2,5 % aujourd'hui.

De plus, nous avons annoncé que les fonds de garantie dont nous disposons et qui sécurisent les banques françaises seraient étendus aux entreprises de taille intermédiaire et garantis à 90 %. Je précise que ces fonds sont connus sous l'appellation « fonds de lignes de crédits confirmés » : ils permettent de transformer des prêts de trésorerie en prêts à moyen terme.

Nous avons aussi, dans les premiers jours de la crise, mis en place un numéro vert et traité 80 000 appels au cours des deux premières semaines. Parmi nos 3 200 salariés, il faut rendre hommage aux 500 personnes appartenant aux divers services de la BPI qui se sont portées volontaires pour gérer des fichiers de 100 à 200 entrepreneurs, en communiquant avec eux de 8 heures du matin à minuit et en absorbant leur anxiété.

Parallèlement, nous avons commencé à travailler sur trois fronts : avec l'État sur le PGE, avec les régions sur le Prêt Rebond et avec la commission européenne sur plusieurs sujets portant sur l'éligibilité des entreprises en difficulté.

Le Prêt Rebond a été rapidement lancé avec les régions : sa durée est de 6 ans avec un différé de remboursement de 2 ans et les régions ont souhaité que son taux soit égal à zéro grâce à une bonification. Son montant qui va de 10 000 à 300 000 euros permet à ce prêt d'être complémentaire de celui de Bpifrance et du PGE. Le Prêt Rebond a été déployé dans quasiment toutes les régions et nous travaillons particulièrement aujourd'hui à le diffuser en Île-de-France. Pour ce faire, les régions ont librement doté nos fonds : 5 millions d'euros pour certaines tandis que d'autres ont apporté 50 millions d'euros. Une des régions a consenti une dotation importante en souhaitant multiplier les tickets d'entrée pour les petites entreprises ; nous avons donc mis en place une plateforme digitale permettant à un entrepreneur d'obtenir un prêt sans avoir à passer par un intermédiaire ou un contact humain. Nous sommes très satisfaits de cette plateforme « *full digital* » qui est opérationnelle depuis jeudi 30 avril dernier et a d'ores et déjà permis d'enregistrer 250 demandes.

Au total, l'encours des prêts Rebond avoisine aujourd'hui 250 millions d'euros avec un potentiel maximal qui est de 550 millions d'euros. Nous disposons donc encore de marges de manœuvres pour distribuer ces prêts, en particulier dans les trois régions qui ont le plus doté les fonds Bpifrance : la région Grand-Est, qui a apporté 29 millions d'euros, Auvergne-Rhône-Alpes (50 millions d'euros) et l'Île-de-France (35 millions d'euros).

Pour sa part, le PGE a été lancé en urgence afin d'absorber les premières demandes dont le niveau global se situe à 3 milliards d'euros. Nous travaillons sur la base du plan garanti par l'État : son concept s'apparente exactement aux prêts sans garantie Bpifrance mais ces prêts sont distribués par les banques avec une prise de risque limitée à 10 % puisque la garantie de l'État couvre 90 % de ces prêts.

Le rôle de BPI dans ce dispositif est double. Il s'agit, d'une part, de s'assurer que les entreprises ne font pas de double demande : cela passe par la délivrance d'une attestation et d'un numéro unique sur le site de la BPI, ce qui nous permet d'ailleurs de disposer de statistiques quotidiennes très précises. D'autre part, c'est par la BPI que transite la garantie de l'État. Près de 350 000 entreprises bénéficient d'un pré-accord de PGE et nous avons donc des *listings* d'un même nombre de lignes de demandes de garanties : nous les avons gérées pour le compte de l'État. Cette gestion par la BPI s'inscrit dans la durée puisque ces prêts à un an sont renouvelables pendant 5 années supplémentaires. Il faudra faire face aux hypothèses de défaut de l'emprunteur, auquel cas les banques feront appel à la BPI pour activer la garantie de l'État. Je précise qu'il ne s'agit pas d'une garantie à première demande, ce qui impose à la BPI de vérifier que des diligences suffisantes ont été engagées par la banque pour tenter de récupérer les fonds remboursables, avant de solliciter l'argent de l'État.

Par ailleurs la BPI distribue en direct à ses clients des prêts – elle figure dans ce domaine parmi les treize plus grandes banques françaises – et en particulier des PGE. Lorsqu'un client a plusieurs banques, la règle fixée depuis le lancement de ce produit est que les banques se partagent le PGE au prorata de leur emprise sur les encours de prêts de l'entreprise.

Il faut souligner que les banques françaises ont accepté, dès la première semaine de confinement, de consentir un geste très fort en mettant à la disposition de la solidarité nationale la totalité de leur réseau – 17 000 agences bancaires distribuent aujourd'hui le PGE – et en acceptant de

supporter, sur leurs fonds propres, 10 % du risque induit par ces prêts. Ces derniers s'apparentent à une sorte d'avance sur recette autant que possible égale à la perte engendrée par l'épidémie : le prêt est donc calibré sur la crise sanitaire qui a conduit à la fermeture administrative de pans entiers de l'économie. Concrètement, la discussion s'engage lorsque l'entrepreneur vient voir son banquier en indiquant que la crise du covid lui coûte un à trois mois de chiffre d'affaires et demande un prêt correspondant à ce montant. Lorsqu'il obtient un montant de prêt égal ou inférieur à cette demande, selon le chiffre négocié avec sa banque, l'entrepreneur rejoint la BPI pour obtenir son numéro unique et son prêt peut alors être décaissé. S'agissant du chiffrage global, la demande de PGE dans les réseaux bancaires atteint aujourd'hui 83 milliards d'euros et 57 milliards d'euros de prêts sont *de facto* décidés au profit de 350 000 entreprises : 90 % sont des TPE et celles-ci sont destinataires de la moitié des 57 milliards de crédits. On recense également de nombreuses PME et ETI parmi les emprunteurs ainsi que plusieurs grands groupes comme la FNAC ou Europcar PGE ; d'autres demandes de PGE d'un montant d'un milliard d'euros émanant de grandes entreprises sont aujourd'hui à l'instruction. Je précise que l'instruction de ces dossiers importants fait intervenir trois acteurs : non pas une simple agence bancaire mais le siège, Bpifrance et la direction du Trésor ; la décision finale est prise par le ministre qui signe un arrêté nominatif pour chaque entreprise.

Le rythme de croissance du PGE est stable et augmente de 2 à 3 milliards par jour. Beaucoup d'entreprises n'ont pas encore sollicité de PGE et se posent sans doute la question d'y recourir. Sur les 80 000 clients actifs à BPI, une majorité n'a pas demandé de prêt – PGE, Prêt Atout ou Prêt Rebond. Certaines n'en ont pas besoin, d'autres hésitent à augmenter leur endettement et il y a celles qui ont attendu et vont présenter une demande. C'est pourquoi l'encours de PGE va certainement dépasser 100 milliards d'euros d'ici la fin de l'année 2020.

En ce qui concerne votre question sur les relations entre les régions et l'État dans ce processus, je fais observer que nous assurons ici des prêts PGE, qui représentent des montants budgétaires considérables. Il est très difficile de les évaluer avec précision mais si on essaye de faire un calcul sommaire « de coin de table », il faut d'abord se souvenir que, pour la crise de 2008-2009, la sinistralité a été beaucoup plus faible que prévu mais la situation était différente et l'économie dite « présenteielle » n'était pas aussi bouleversée qu'aujourd'hui, avec des risques de cessation d'activité définitive importants pour un certain nombre d'acteurs. À supposer que l'enveloppe de PGE atteigne 100 milliards d'euros et que dans un « schéma de guerre », selon l'expression du Président de la République, on enregistre 10 % de pertes, cela coûterait 10 milliards d'euros dont 9 à l'État et un milliard aux banques. Je ne pense pas du tout que nous en arriverons là mais tel est le schéma pour un scénario très grave.

Par comparaison, les prêts Rebond, avec les dotations que nous ont accordées les régions, représentent 170 millions d'euros : il y a donc une différence d'échelle avec les engagements de l'État.

Ceci dit, pour garantir à 90 % le risque attaché aux prêts Atout, à l'affacturage et à la transformation des crédits de trésorerie en prêts à moyen terme, il faudrait, selon nos estimations, 600 millions d'euros supplémentaires.

Ces considérations portent sur le volet bancaire des dispositifs de soutien mais il faut également mentionner les Fonds Résistance qui sont en train d'être déployés dans toutes les régions, le premier ayant été créé dans le Grand-Est. Ces fonds sont alimentés à hauteur de 2 euros par habitant par les régions, les départements, les intercommunalités les métropoles ainsi que la Caisse des Dépôts. Au total, les dotations des conseils régionaux à ces fonds atteignent de 30 à 50 millions d'euros. On est donc loin des ordres de grandeurs en milliards d'euros qui relèvent du niveau national et je rappelle par ailleurs que le coût du chômage partiel s'élève à 12 milliards d'euros par mois pour l'État.

Tout cela permet d'éclairer la réponse à votre interrogation sur « qui peut faire quoi ». Dans cette crise cataclysmique mais éphémère, seul le budget de l'État peut prendre en charge le cœur de la dépense : les régions apportent cependant des compléments indispensables pour combler les inéluctables « trous dans la raquette » des grands dispositifs nationaux.

Très honnêtement, je considère que le système mis en place fonctionne plutôt bien et je suis à l'écoute de vos appréciations sur ce point. Je m'attendais, en matière de PGE par exemple, à des taux de refus bien supérieurs aux 3 à 5 % qu'annoncent aujourd'hui les banques, avec peut-être une sous-estimation due au fait que certains entrepreneurs n'obtiennent pas de réponse et je ne sais pas s'ils sont alors comptabilisés dans les refus.

Au total, je souligne que les banques ont vraiment « mouillé la chemise » et poursuivent activement leur effort : en témoigne, par exemple, le fait que la Société générale a traité en un mois 15 milliards d'euros de PGE – ce qui représente un an de production crédit à moyen terme en période normale – et la BNP 12 à 13 milliards d'euros. Les agences bancaires sont ainsi focalisées sur les PGE ainsi que sur les reports d'échéance. Il y a donc là une mobilisation dans l'intérêt du pays qu'illustre bien le terme d'union sacrée et c'est la première fois dans l'histoire bancaire française que les réseaux des banques privés deviennent, pour une période limitée, des sortes de petites BPI distribuant des prêts garantis par la puissance publique : je trouve cela formidable.

M. Alain Chatillon. – Avant tout, sachez combien nous nous félicitons de l'action que vous menez depuis plusieurs années et qui a amélioré le climat financier pour les entreprises.

Je m'inquiète pour l'avenir : comment va-t-on pouvoir recentrer les entreprises dans leurs secteurs et les accompagner pour éviter la prédation par des opérateurs extérieurs, en provenance, par exemple, des États-Unis ? Pour cela, il me paraît indispensable de mettre en place des systèmes de co-financement à long terme avec les grands groupes. Je pense à des filières comme l'automobile et l'aéronautique où des fonds ont été mis en place, comme *Aerofund*, mais qu'il conviendrait de renforcer. Je souligne l'enjeu que représente la sauvegarde des sous-traitants des grands groupes et le rôle majeur que pourraient jouer de tels fonds.

Mme Valérie Létard. – Merci pour votre intervention très claire. Je rappelle que dès avant l'épidémie, nos entreprises connaissaient des difficultés pour investir et aujourd'hui, l'impératif de transition énergétique va les mettre face à un « mur d'investissement ». Mon rapport d'information sur la filière sidérurgique préconise la mise en place d'un prêt spécifique transition énergétique pour renouveler les outils de production et déplore la clôture du prêt vert intervenue en 2018 faute de financement du programme d'investissement d'avenir. La BPI est-elle prête à déployer de nouveaux prêts en faveur des entreprises pour décarboner notre industrie, comme le préconise le commissaire européen Thierry Breton ? L'État vous paraît-il prêt à soutenir de telles initiatives, et sinon, quels autres outils alternatifs vous paraissent appropriés – crédits d'impôt suramortissement... ?

M. Laurent Duplomb. – Ma question est précise. Elle porte sur la signification de l'article 6 de l'arrêté du 23 mars 2020 accordant la garantie de l'État aux établissements de crédit et sociétés de financement se termine par la phrase suivante : « En cas de survenance d'un événement de crédit dans les deux mois suivant le décaissement du prêt, la garantie de l'État ne peut pas être mise en jeu. » Cela signifie-t-il que l'État ne garantit pas le prêt dans les deux premiers mois, ce qui expliquerait la difficulté pour les banques d'accepter de consentir des prêts à des entreprises fragiles risquant la faillite dans les deux mois de l'encaissement du crédit ? Pourquoi, dans ces conditions, communiquer sur une garantie d'État qui ne prend effet, dans la réalité, que deux mois après le décaissement du prêt ?

M. Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance. – Pour répondre à Alain Chatillon, j'indique tout d'abord que nous allons tenter de lever des fonds pour redimensionner le fonds consacré à l'industrie automobile : cela nous paraît indispensable. Pour l'aéronautique, nous travaillons à la mise en place d'un fonds *Aerofund IV* devrait avoir une taille supérieure à celle d'*Aerofund III*. La société ACE Management qui gérait ce fonds a été rachetée par Tikehau et nous sommes en train de coopérer avec les équipes de cet organisme sur des projets très ambitieux, à juste raison.

Il y aura donc non seulement un plan pour les filières automobile et aéronautique, qui ont besoin de très gros montants de fonds propres, mais aussi un plan pour le tourisme que nous venons de soumettre à nos deux actionnaires ainsi qu'aux fédérations professionnelles de ce secteur.

Par ailleurs, de nombreuses entreprises qui n'appartiennent à aucun de ces trois secteurs nécessitent une recapitalisation. C'est pourquoi nous avons lancé un plan « 1000 tickets » pour investir entre mai 2020 et mai 2021 dans mille entreprises. Cela n'avait jamais été fait et suppose d'intervenir à un rythme élevé, tout en prenant beaucoup de risques, par le biais d'augmentations de capital et surtout d'obligations convertibles.

Nous avons également un important plan qui porte sur les fonds propres des entreprises avec des interventions directes des équipes de la BPI et indirectes en coopérant avec les fonds partenaires que nous finançons, ce qui représente 200 équipes privées.

L'intervention de Valérie Létard m'amène à rappeler que nous avons mis en place un Plan climat avant l'épidémie et prévu de le lancer avec une manifestation organisée le 4 avril avec mille entrepreneurs. Ce plan, qui est plus que jamais d'actualité, prévoit un déploiement de masses importantes de crédits, sans garantie ou avec prise de collatéral, en doublant nos flux de prêts dédiés à la transition énergétique entre 2020 et 2025. Cela suppose que nous trouvions des fonds pour doubler le prêt vert car celui-ci est alloué sans garantie. L'Ademe, bien convaincue de l'efficacité de ce prêt, a décidé de nous doter de 15 millions d'euros ce qui va nous permettre de lancer une première tranche de 150 millions d'euros de crédits. Ce n'est pas encore à la hauteur des besoins et c'est pourquoi nous demandons une dotation de 150 millions d'euros, ce qui nous permettrait de proposer 1,5 milliards d'encours de prêts verts dans les quatre années qui viennent. Nous en discutons – même si les négociations sont un peu reportées en raison de l'actualité – avec les diverses parties prenantes et dans le cadre de la quatrième génération du Plan d'Investissement d'Avenir.

En réponse à M. Laurent Duplomb, je précise que lorsque l'État garantit un prêt il y a toujours un délai de carence. Concrètement, il s'agit d'éviter qu'une entreprise se révèle en cessation de paiement deux jours après l'attribution d'un prêt, auquel cas le prêteur perd tout dans les procédures collectives. Ménager une certaine visibilité est donc primordial et c'est pourquoi les prêts sont distribués par l'intermédiaire des réseaux bancaires qui sont armés pour accomplir un certain nombre de diligences. Le délai de carence normal est de quatre à six mois et le délai de deux mois retenu pour le PGE est une mesure exceptionnelle.

On constate que les banques sont en passe de distribuer près de 100 milliards de prêts, majoritairement à des TPE, ce qui montre qu'elles sont allées au bout de la logique du plan gouvernemental, même si certaines entreprises n'obtiennent pas de réponse positive. Les cas de refus d'octroi de PGE doivent être traités avec d'autres mécanismes : avant tout, l'entrepreneur doit impérativement s'adresser au médiateur du crédit qui doit jouer son rôle. Par ailleurs, deux dispositifs de rappel peuvent être cités : d'une part, les fonds « résilience » ou « résistance » – l'appellation varie selon les régions – et, d'autre part, les avances remboursables de l'État distribuées par les Codefi dans les départements. Ces avances remboursables ont été prévues par la dernière loi de finances rectificative : le FDES a été doté d'un milliard d'euros, dont la moitié doit financer des secours aux petites entreprises qui n'auraient pas obtenu de PGE ; on a utilisé le terme de « 10 000 tickets » pour qualifier ce système d'avances remboursables de faible montant.

M. Martial Bourquin. – Je tiens à souligner que la BPI est véritablement à la hauteur de la situation dans un contexte particulièrement difficile. Que peut faire votre établissement dans le cas où une entreprise comme la General Electric, dans son implantation située à Belfort, après avoir obtenu un prêt BPI demande à tous ses sous-traitants de baisser leurs prix de 20 % ? Cela suscite une levée de bouclier de la part des PME qui soulignent qu'une telle demande place les sous-traitants dans une position intenable. Quelles peuvent être les conséquences d'une telle situation, en particulier au regard des cautionnements BPI ?

En second lieu, les contraintes d'éligibilité à l'obtention des prêts, assez fortes au début, se sont assouplies quand on a accepté de faire sauter le verrou des fonds propres négatifs. C'est une avancée très positive pour certaines entreprises qui connaissaient des causes de fragilité structurelles.

Enfin, à l'hibernation économique que nous connaissons va succéder une phase de transition énergétique : comment allez-vous aider les entreprises à faire face au « mur d'investissement » qu'implique cette transition avec de très gros dossiers comme celui de l'hydrogène ?

M. Serge Babary. – Notre cellule de suivi des PME-TPE a recueilli des témoignages globalement positifs sur la mise en œuvre des PGE. Cependant des difficultés concrètes persistent sur le terrain. On constate l'hétérogénéité des exigences requises par certains réseaux bancaires de distribution de ces crédits, avec certaines demandes excessives de visites médicales, de documents prévisionnels d'activité ou de cautions personnelles. Un fort besoin d'harmonisation des pratiques et des documents à transmettre se manifeste donc sur le terrain. Seriez-vous favorable à une telle harmonisation, et quel rôle Bpifrance pourrait-elle y jouer ?

Mme Anne Chain-Larché. – Quel est votre point de vue sur un éventuel rehaussement du niveau de la garantie de l'État – de 90 à 100 % du prêt – pour éviter un certain nombre de faillites consécutives à des refus de crédit ? Par ailleurs, pouvez-vous détailler le rôle que pourrait jouer la BPI dans le sauvetage de certaines entreprises stratégiques budgétisées à hauteur de 20 milliards d'euros : allez-vous participer à des montées au capital ou à des prêts d'actionnaires ?

M. Fabien Gay. – Je m'interroge sur la méthode de calcul du taux de refus que vous annoncez à 3 % : par exemple, une entreprise qui demande 100 000 euros et n'en obtient que 50 000 est-elle considérée comme satisfaite ?

Ma seconde question porte sur les alternatives que vous avez citées ; à mon sens, il en manque une : la BPI ne pourrait-elle pas prêter directement aux entreprises qui ont fait l'objet d'un refus de crédit ?

M. Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance. – En réponse à l'intervention de Martial Bourquin : tout d'abord, je ne sais pas si General Electric a obtenu un PGE à Belfort. Si tel est le cas, il s'agit d'un prêt qui s'adresse aux grandes entreprises, instruit par la direction du Trésor et signé par arrêté du ministre. En tout état de cause, la révélation d'une politique brutale et unilatérale de baisse des prix imposée aux sous-traitants pose incontestablement problème. Soucieux de ne pas sortir de mon rôle, j'imagine cependant la teneur et le ton de l'intervention du ministre si celui-ci devait répondre à votre question.

S'agissant de la suppression de la condition de fonds propres négatifs pour l'éligibilité au prêt, les mailles du filet ont été effectivement assouplies : les discussions avec la direction du Trésor ont été assez longues sur ce point mais le dialogue avec la commission de Bruxelles a été très productif. Je vous envoie désormais à la foire aux questions figurant sur le site de Bercy et de Bpifrance qui encadre le dispositif du PGE : le seul critère qui exclut une entreprise souhaitant obtenir un PGE est celui d'une cessation de paiement intervenue avant le 31 décembre 2019.

Comme vous le soulignez, nous allons passer de l'hibernation économique à la transition énergétique : en réalité, toutes les transitions s'accélèrent et vont s'emboîter.

Les autres critères habituels de classification d'une entreprise en difficulté (fonds propres négatifs ou divisés par 2) ne sont pas pris en compte pour l'octroi du PGE. On va passer de l'hibernation à une grande transition. Toutes les tendances s'accélèrent par ailleurs (transition énergétique, digitale), représentant des investissements très importants pour les entreprises. C'est tout l'objet du Plan Climat de Bpifrance, qui est très ambitieux tant dans son aspect crédit (avec ou sans garantie) que dans son aspect fonds propres (*equity, quasi-equity, mezzanine*).

En tout état de cause, il nous faut déclencher des effets multiplicateurs, pour que toute la société française se mette en mouvement. À cet égard, les Français sont des grands financeurs de la transition énergétique. Mais le financement du digital, dans cette transition, pose davantage problème. C'est en effet un domaine dans lequel on ne peut pas présenter de sûreté, de collatéral, à l'appui d'une demande de financement ; il faut donc des prêts sans garantie.

Certaines banques ont en effet demandé des cautions personnelles ; or il est clairement indiqué dans la FAQ relative au PGE que cette demande est interdite. Demander un prévisionnel d'activité n'est pas raisonnable dans le contexte du confinement ; en revanche, à partir du 11 mai, les entreprises hors tourisme, hôtellerie et événementiel vont pouvoir renouer avec une forme de prévisibilité. Par ailleurs, la quasi-totalité des assurances font de l'assurance-emprunteur simplifiée, à l'image de CNP qui a transformé ses procédures, et ne demande pas de visite médicale pour un PGE.

En Allemagne, la garantie a été portée à 100 %, mais dans des cas limitatifs : elle est réservée aux entreprises qui présentent un résultat opérationnel positif en moyenne depuis 3 ans. Cela interroge, dès lors que les entreprises qui en ont le plus besoin sont plutôt celles en difficulté... En outre, le métier du chargé de clientèle est d'estimer le risque et de prendre des décisions d'octroi de prêt la base de cette estimation. S'il distribue uniquement de l'argent, sans évaluer le risque, pourquoi dès lors passer par ce canal ? Une garantie à 100 % ne semble pas nécessaire, au regard notamment du faible nombre de refus.

L'enveloppe de 20 milliards d'euros est fléchée vers l'Agence des participations de l'État pour financer des opérations comme celle annoncée pour Air France. Bpifrance participe aux réunions de coordination avec l'APE qui concernent les plus gros dossiers, ceux qui nécessitent d'utiliser les fonds de cette enveloppe budgétaire (*equity* ou prêts d'actionnaire), mais l'enveloppe et les opérations afférentes ne concernent pas pour l'instant le portefeuille de Bpifrance (qui inclut Orange, PSA, ST Microelectronics, Eutelsat, Vallourec, etc.). Nous ne demandons pas l'accès à cette enveloppe pour ces entreprises ; elles sont par ailleurs suffisamment liquides aujourd'hui et disposent d'une bonne trésorerie.

Concernant le calcul des 3 % de refus, il est effectivement exact qu'un prêt accordé pour un montant inférieur à celui demandé n'est pas considéré comme refusé. Cela peut en effet minorer le taux de refus. Il faut toutefois rappeler que les entrepreneurs peuvent demander leur PGE en plusieurs fois. En effet, à partir du 1^{er} mai, ils peuvent solliciter une tranche n° 2 du PGE, dans la limite du plafond maximal autorisé.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – je remercie vos équipes pour l'immense travail réalisé. Un entrepreneur, vous le savez, n'est jamais entièrement satisfait... Concernant l'accès au PGE, il semblerait que la moitié des acteurs économiques du secteur du tourisme n'ait pas réussi à obtenir de PGE en raison de la cotation Banque de France, ou du fait que la société est en plan de continuation, ou a fait l'objet d'une procédure de redressement judiciaire. Qu'envisagez-vous pour ces entreprises ?

Par ailleurs, les mesures exceptionnelles mises en place pour les filiales étrangères de sociétés françaises peuvent-elle être étendues à nos compatriotes installés à l'étranger mais dont l'entreprise n'est pas une filiale de telles sociétés françaises ? Beaucoup de nos entrepreneurs à l'étranger, en effet, sont dans une situation critique. Peut-on envisager un fonds pour leur consentir des prêts leur permettant de traverser la crise ?

M. Michel Raison – je souhaite vous indiquer deux cas qui nous été relayés dans le cadre de la cellule tourisme. Premièrement, nous avons été alertés sur le cas d'entreprises détenant plusieurs hôtels et à qui il a été indiqué que la souscription au PGE pouvait se faire *via* leur holding puis, dans un second temps, qu'une souscription par ce biais n'était pas possible. C'est en effet bien plus pratique *via* la holding car, d'une part, la procédure est plus simple et, d'autre part, d'éventuels refus liés à la situation financière de tels ou tels hôtels seraient ainsi évités.

Autre cas de figure qui nous a été signalé : un groupe en Bourgogne Franche-Comté à qui Bpifrance aurait indiqué que la mise en place d'un fonds de renforcement des fonds propres devait se faire à l'échelle inter-régionale. Or non seulement la région n'y semble pas favorable, mais les banques ne souhaitent pas non plus que leurs fonds soient utilisés dans une autre région.

Enfin, pensez-vous que certaines entreprises profitent du PGE pour en détourner de son objectif et procéder, par exemple, à des rachats d'actions grâce aux fonds ainsi octroyés ?

Mme Agnès Constant. – un entrepreneur souhaitant souscrire à un prêt Rebond doit-il au préalable formuler une demande pour un PGE ? Les deux sont-ils cumulables ou alternatifs ?

M. Alain Duran. – trois régions ont été citées dans votre propos concernant les prêts Rebond (Auvergne-Rhône-Alpes, Île-de-France, Grand-Est). D'autres régions souhaitent-elles s'engager dans ce dispositif ?

M. Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance. – les sociétés en plan de continuation sont éligibles au PGE. Les entreprises qui se trouvent dans une sorte de zone grise, entre la cessation de paiement mais avant la décision du juge, ne sont, elles, pas éligibles au PGE. Enfin, les entreprises qui ont des fonds propres négatifs ou qui ont été divisés par deux sont également éligibles.

Concernant les cotations Banque de France : le PGE n'est pas automatiquement refusé à une entreprise du fait d'une cotation 5 ou 6. De 15 à 20 % des entreprises ayant cette cotation ont obtenu leur PGE. Vous avez indiqué que 50 % des acteurs du tourisme n'ont pas réussi à obtenir leur PGE. Pourriez-vous m'indiquer la méthode de calcul ? En effet, il me semblait que le taux de refus d'octroi du PGE dans le monde du tourisme est *grosso modo* identique au taux moyen. Par exemple, environ cinquante mille restaurants et huit mille hôtels bénéficient du dispositif à ce jour. Au total, le secteur du tourisme s'est ainsi vu octroyer 3,5 milliards d'euros de PGE, ce qui est loin d'être négligeable, ce chiffre continuant par ailleurs d'augmenter, eu égard à la part que représente le tourisme dans le PIB français.

La question de savoir si la Bpifrance pourrait devenir une banque de la diaspora française est fondamentale. Elle s'est posée, par ailleurs, en matière de soutien aux *start-ups* françaises lancées à l'étranger. Nous n'avons pas les moyens d'aller suivre l'importante diaspora française qui a fait le choix de s'installer à l'étranger. Lorsque la société est incorporée en dehors du territoire français, l'entrepreneur a choisi de quitter un « pays de cocagne du soutien à l'innovation » et doit désormais rechercher et souscrire aux dispositifs du pays qu'il rejoint (Québec, Californie, Asie).

Concernant le cas d'une holding détenant plusieurs hôtels, le problème est désormais résolu : une holding est éligible au PGE. Concernant les fonds à cheval sur plusieurs régions, nous avons, lorsque nous avons créé nos fonds d'amorçage, recommandé que leur version régionale regroupe au moins deux régions, afin d'augmenter leur taille. En effet, si le fonds est trop petit, il est plus difficile de trouver des investisseurs de qualité pour assurer la gestion du fonds dans la durée (10 ans, par exemple). Il faut un minimum de masse critique.

M. Michel Raison – maintenant que la Franche-Comté a été intégrée à la région Bourgogne Franche-Comté, le fonds a atteint une taille suffisante.

M. Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance. – pour obtenir un numéro unique sur le site de Bpifrance afin de bénéficier d'un PGE, l'entrepreneur doit signer une déclaration sur l'honneur attestant que le prêt n'a pas pour objet de rembourser un ancien crédit, de racheter des actions et que les articles du code de commerce relatifs aux délais de paiement seront respectés. Il y aura forcément une minorité de profiteurs. Personnellement, je pense que la France a réussi à échapper à une tentation naturelle, celle de prévoir tous les cas de distorsion possibles, ce qui conduit d'ordinaire à élaborer des dispositifs très complexes. La valeur fondamentale, dans notre secteur, est la vitesse. Les cathédrales de complexité que l'on construit en temps normal coûtent très cher en

matière de suivi, de contrôle, et aboutissent à des documents de dizaines de pages... là où le document pour un PGE est composé de trois pages seulement. Certains cas ne seront pas prévus, mais il nous faut l'accepter, afin de gagner en efficacité et de rester centré sur les besoins de nos clients qui sont, eux, toujours dans l'urgence.

Concernant le prêt Rebond, il est préférable d'effectuer prioritairement une demande de PGE avant de solliciter un tel prêt. Dans certaines régions, la dotation pour ce prêt a été consommée trop rapidement, par des entreprises qui n'ont pas, au préalable, demandé de PGE. Les conseils régionaux doivent alors apporter une nouvelle dotation pour financer ce prêt, ce qui a eu des conséquences budgétaires importantes. *A contrario*, en Auvergne-Rhône-Alpes, Grand-Est et Ile-de-France, ce prêt a été très largement doté, même s'il sera probablement rapidement consommé en Auvergne-Rhône-Alpes du fait du succès rencontré par la plateforme digitale de souscription.

Toutes les régions ont mis en place un prêt Rebond, sauf la région Aquitaine.

M. Daniel Gremillet. – vous êtes très impliqué en matière de transition énergétique et sur les problématiques relatives à notre souveraineté énergétique. Pouvez-vous nous indiquer le nombre de dossiers reçus d'entreprises œuvrant dans le domaine du nucléaire ou de l'environnement en général ? Par ailleurs, estimez-vous que l'impact de la crise est positif ou négatif pour le secteur de l'énergie ?

Enfin, je voudrais également vous remercier pour votre travail dans les régions. En particulier, je préside le comité d'engagement du fonds « *Résistance* » dans la région Grand-Est, qui traite de dossiers concernant de moindres montants ou des jeunes entreprises. Certaines d'entre elles ne devraient pas soumettre un dossier à ce fonds, mais plutôt bénéficier d'un PGE. Or ce dernier leur a été refusé ; je souhaite attirer votre attention sur l'importance de l'impact territorial si ces petites entreprises, petits artisans, ferment. En économie, ce qui est petit peut devenir grand...

Mme Sylviane Noël. – je vous félicite pour votre action importante auprès des acteurs économiques. En particulier, des entrepreneurs de la filière du décolletage m'ont exprimé leur satisfaction quant à la qualité des relations de travail qu'ils entretiennent avec Bpifrance.

La filière automobile connaît des mutations importantes (par exemple, baisse annoncée du moteur thermique, émergence de la voiture autonome, développement de l'électrique). Bpifrance a lancé fin 2018 un appel à projet dans le cadre du dispositif « *Projet d'industrie d'avenir* » intitulé « *Innovation et diversification d'entreprises spécialisées dans le diesel* ». Je tiens à vous signaler des difficultés importantes en matière de mobilisation des fonds qui y sont liés. Des dossiers réunissant pourtant toutes les conditions pour être éligibles ont été rejetés inexplicablement. Or ce fonds destiné à nos entreprises doit être mobilisé le plus rapidement possible.

Mme Cécile Cukierman. – je vous remercie pour votre présentation. La mobilisation des régions que vous évoquez, notamment celle de la région Auvergne-Rhône-Alpes, est amenée à croître encore dans les mois qui viennent, notamment sous la forme des prêts Rebond. Persistent cependant des trous dans la raquette. Des petites TPE, notamment dans le secteur de la sous-traitance, indiquent qu'elles vont subir des difficultés en cascade, du fait de l'arrêt des commandes. Y a-t-il des mesures spécifiques prévues pour ce secteur ?

Plus largement, une politique de grands travaux semble de plus en plus nécessaire. Au-delà des débats politiques que nous pouvons avoir entre nous sur leur pertinence, envisagez-vous des évolutions de vos dispositifs ou une réflexion sur de nouveaux outils allant dans ce sens ?

Mme Anne-Catherine Loisier. – vous avez présenté vos perspectives en matière de soutien à la transition énergétique. Je voudrais maintenant savoir ce que vous envisagez en matière de transition numérique, notamment au regard des opportunités que présente le déploiement de la 5G.

Pouvez-vous nous donner des éléments sur les capacités financières que vous pouvez engager, à l'image des 150 millions d'euros que vous mobilisez pour la transition énergétique ?

Plus largement, concernant la relance, pensez-vous qu'une réactivation du dispositif d'IR-PME afin de mobiliser davantage l'épargne privée soit une bonne opportunité ? Plusieurs *start-ups* ou entreprises de l'innovation numérique nous ont souligné ce point au cours de nos échanges. Enfin, les entreprises qui n'ont pas pu bénéficier d'un PGE ou ne sont pas éligibles aux différents fonds peuvent-elles avoir accès au FDES ? Ce dernier peut-il intervenir sous forme d'avances (par exemple à hauteur de 3 mois de charges) pour des entreprises en grande difficulté ? Il s'agit d'une problématique évoquée notamment par l'ordre des experts comptables lors de nos entretiens.

M. Marc Daunis. – Bpifrance est un acteur essentiel du financement des *start-ups* et alimente une centaine de fonds de capital-risque. Notre écosystème de financement des *start-ups* était en train de se normaliser au regard des économies comparables. Certains observateurs semblent relever une forme de panique chez les investisseurs qui se traduirait par des pratiques discutables, avec des pressions pour réviser leurs accords ou l'adoption de comportements prédateurs. Un tel comportement serait d'autant moins acceptable que les pouvoirs publics ont investi des millions d'euros pour établir un écosystème viable de financement des *start-ups*. Bpifrance peut-elle conditionner son aide dans le futur au comportement responsable de l'investisseur durant la crise ? Il me semble que nous pouvons attendre des investisseurs qu'ils prennent leur part de responsabilité.

M. Jean-Pierre Moga. – Dans le cadre du plan de soutien aux jeunes pousses technologiques, le Gouvernement a annoncé le maintien des soutiens aux entreprises innovantes versés par Bpifrance. Or, vous le savez, les concours de l'État aux aides à l'innovation de Bpifrance ont fondu comme neige au soleil depuis ces dernières années. J'avais d'ailleurs déposé un amendement soutenu par mes collègues de la commission pour limiter la casse l'année dernière. Savez-vous ce qu'il en sera cette année ? J'espère que la crise sera l'occasion d'une prise de conscience, car sacrifier les aides à l'innovation, c'est sacrifier l'avenir !

M. Joël Labbé. – En Bretagne aussi, l'action de Bpifrance est globalement bien appréciée. Vous parlez de vélocité, on en a besoin ! Vous dites qu'il peut y avoir de la fraude, mais que c'est marginal. Une suggestion sur ces points : annoncer, dès le départ, des sanctions extrêmement lourdes en cas de carence.

Une question sur le cas d'une jeune entreprise qui connaît des difficultés et fait état d'un besoin de financement de 250 000 euros. La banque a d'abord refusé, mais suite à l'intervention du médiateur, de Bpi Bretagne et de la Direccte, l'entreprise a obtenu un prêt de 150 000 euros. Vous annoncez qu'une deuxième tranche est possible. Même si j'ai du mal à comprendre comment la banque pourrait revenir sur son appréciation initiale, ce serait une bonne nouvelle. Est-ce que les petites avances remboursables dans le cadre des 500 millions d'euros déjà évoqués pourraient être mobilisées dans ce cadre ?

Mme Élisabeth Lamure. – On entend assez peu les *start-ups* s'exprimer : sollicitent-elles Bpifrance ? Si oui, quelle est leur situation ?

Il me semble que le programme « TPE-PME gagnantes sur tous les coûts » élaboré avec l'Ademe pour diminuer l'empreinte environnementale tout en gagnant sur les coûts de production et en améliorant les marges serait bienvenu au moment de la reprise. Pouvez-vous nous en dire quelques mots ?

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Comment voyez-vous le rôle de Bpifrance dans les prochains mois dans le cadre de la reprise et de la relance ? Comment comptez-vous accompagner encore davantage les TPE, qui constituent l'essentiel du tissu économique français, notamment pour les aider à se numériser ? Cela permettrait de faciliter la vie de nombreux dirigeants de TPE.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je souhaite vous poser une dernière question de la part de Viviane Artigalas. Le 24 avril dernier, le Gouvernement s’est engagé à mettre en place un « fonds d’investissement », notamment en faveur du tourisme. On entend depuis parler d’un plan de soutien à l’investissement dans le secteur touristique à hauteur de deux milliards d’euros, dont Bpifrance et la Caisse des dépôts seraient les opérateurs. Pouvez-vous nous faire part plus précisément des discussions en cours ? Nous plaçons vivement pour un soutien à l’investissement. Nous avons notamment préconisé le recours massif au prêt tourisme et la mobilisation du fonds tourisme social investissement de la Caisse des dépôts.

M. Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance. – Monsieur Gremillet, nous avons deux fonds : un fonds transition énergétique et un fonds nucléaire. Le premier, sur fonds propres de Bpifrance pour l’essentiel, se déploie très bien. Il porte des dizaines de participations, essentiellement des petits développeurs de la transition énergétique dans les territoires. Le fonds nucléaire, créé il y a des années, n’a jamais vraiment trouvé sa place. Il était financé par Areva et EDF, avec une gouvernance compliquée. Nous l’avons donc interrompu. Il n’a presque pas fait d’investissements.

Les fonds résistance ou résilience sont effectivement essentiels. Je ne doute pas que des entreprises qui n’ont pas obtenu de PGE sollicitent ces fonds résistance. C’est une excellente initiative de la région Grand-Est qui a ensuite été dupliquée dans plusieurs régions.

Madame Noël, vous évoquiez le cas de dossiers rejetés dans le cadre de l’appel à projets la direction de l’innovation de Bpifrance autour de la diversification des entreprises de la filière automobile. J’en prends bonne note et vais me renseigner. Sur ce point, je signale que nous intervenons en tant qu’opérateur du programme d’investissement d’avenir : nous instruisons les demandes, mais les décisions sont prises par un jury dans lequel il n’y a pas que des collaborateurs de Bpifrance. C’est donc un sujet partagé entre nous et les équipes du programme d’investissement d’avenir.

Madame Cukierman, je suis conscient des nombreux trous dans la raquette. Le fonds Rebond de la région Auvergne-Rhône-Alpes, qui est le plus important de tous les fonds mis en place par les régions, est évidemment bienvenu. Vous avez dit quelque chose de fondamental, et qui sera malheureusement le problème auquel nous allons être confrontés désormais. Le problème n’est plus la fermeture administrative de l’économie mais plutôt que certaines TPE et PME vont se retrouver à court de commandes. Nous y sommes très attentifs, et les outils qui sont à notre disposition sont à peu près toujours les mêmes : le crédit, les fonds propres, et l’accompagnement. Je reviens sur ce dernier point que nous n’avons pas cité jusque-là : Bpifrance est devenue une structure de conseils importante – 52 écoles et 400 consultants travaillent pour nous. Il faudra faire feu de tout bois avec les filières, notamment automobile – nous les voyons demain – et aéronautique.

Nous ne sommes pas invités à discuter de la relance d’une politique de grands travaux avec l’État. Je ne sais pas d’ailleurs s’il existe une cellule qui y travaille au sein de l’État. En revanche, nous travaillons sur le PIA 4, qui sera absolument fondamental en sortie de Covid. Nous travaillons aussi sur un plan de relance. Sur ce point, pour nous, la vraie actualité du moment, c’est le plan tourisme.

Madame Artigalas, Bpifrance propose un plan tourisme d’1,5 milliards d’euros, avec la Banque des territoires, soit 3 milliards d’euros au total. C’est une sorte de banque publique du tourisme, avec deux moitiés : l’une en charge des entrepreneurs – c’est Bpifrance, l’autre qui traite des foncières, des infrastructures et des murs – c’est la Banque des territoires. Nous travaillons tous les jours ensemble. Ce plan est sur la table du ministre et des professionnels. Les décisions seront prises au comité interministériel du tourisme du 14 mai. Ces 3 milliards s’ajoutent aux 3,5 milliards d’euros du PGE d’aujourd’hui, qui deviendront peut-être 5 milliards avec le temps. Ce plan sera ambitieux. Il s’articulera d’abord autour de prêts : le prêt tourisme, qui est notre prêt le plus long, à dix ans, avec deux ans de différé de remboursement, qui s’avère très utile pour les professions hôtelières – il sera

mobilisé à hauteur de 500 millions d'euros, peut-être plus ; un prêt pour les entreprises du secteur événementiel – dit prêt dit « industries créatives », de l'ordre de 100 millions. S'y ajouteront environ 400 petits tickets en fonds propres investis directement – nous ferons donc beaucoup d'obligations convertibles distribuées par nos 52 agences régionales, au plus proche du terrain et dans un esprit de vélocité. Nous avons invité les conseils régionaux à investir dans le fonds d'obligations convertibles de Bpifrance.

Madame Loisier, le prêt industrie du futur « *French Fab* » a été arrêté, faute de dotations budgétaires. C'est dommage car il avait trouvé sa place et prouvé son efficacité en termes de déclenchement des investissements en numérisation des entreprises. Plus on numérise une entreprise, plus on la décarbone ! Nous essayons de convaincre l'État de doter Bpifrance pour que nous puissions relancer ces prêts « *French Fab* ».

Pour ce qui est des petites entreprises, nous lancerons, à la veille de l'été, les prêts « numérique » dits « France numérique », chantier historiquement lancé par M. Mahjoubi et aujourd'hui repris par Agnès Pannier-Runacher. Ils sont financés par une dotation européenne en provenance de la Banque européenne d'investissements et du Fonds européen d'investissements. Ce dispositif permet de faire de nombreux petits prêts « numérique » aux TPE et PME, distribués par les banques françaises et Bpifrance. Ce dispositif important arrive à point nommé. Il a mis du temps à être peaufiné en raison de nombreuses interrogations juridiques, notamment sur l'articulation de la garantie européenne et de la garantie nationale. Ce prêt FranceNum peut désormais être déployé.

Faut-il réactiver l'IR-PME pour mobiliser l'épargne privée vers les *start-ups* numériques ? Pour être franc, je n'en suis pas totalement convaincu ! Il existe aujourd'hui, dans les fonds de capital-risque français, de la « poudre sèche » – c'est-à-dire du capital prêt à être déployé – à hauteur de 13 milliards d'euros : il y a donc beaucoup d'argent dans les fonds aujourd'hui ! Il n'est pas nécessaire de monter des dispositifs fiscaux compliqués pour en rajouter. Les dispositifs fiscaux ont l'intérêt de donner l'impression aux citoyens qu'ils contribuent directement à un investissement. Mais en termes de volumétrie, cela n'est pas une nécessité du moment. J'en profite pour vous dire que Bpifrance avait prévu en avril une opération très importante qui a dû être reportée, et qui répond à votre préoccupation. Elle consiste à proposer aux Français d'investir dans le portefeuille de Bpifrance au travers d'un fonds que nous avons créé et que nous commercialiserons au détail auprès des Français, avec un ticket minimum de 5 000 euros. Ce fonds contiendra 3 000 PME et *start-ups* françaises. Pour 5 000 euros, un investisseur met donc 1,5 euro par entreprise, ce qui est peu risqué. Nous pensons lever 200 millions d'euros, que nous réinjecterons dans les PME. Cette opération a dû être reportée à une date encore indéterminée – peut-être l'automne ou le printemps 2021. Elle répond à votre souci de permettre aux Français d'investir dans des *start-ups*, et ce au travers d'un tiers de confiance très avisé. Nous le faisons sans avantage fiscal ! Un tel avantage était justifié par le fait qu'on demandait à des personnes physiques d'investir dans une ou deux entreprises, ce qui est très risqué. Quand on investit d'un coup dans 3 000 entreprises, cela n'est plus vraiment risqué, il n'y a donc plus besoin de carotte fiscale. Nous avons privilégié cette voie à celle de la réactivation de l'IR-PME.

Le FDES va évidemment intervenir pour des entreprises en difficulté au sens européen du terme, car il est conçu pour cela. Il sera particulièrement lié à la Médiation du crédit, aux Codefis et aux administrateurs judiciaires dans les départements.

Monsieur Daunis, oui, Bpifrance finance 90 à 95 fonds de capital-risque, donc ce faisant, *de facto*, nous imposons une charte de comportement. Nous sommes très attentifs à la manière dont nos clients de second rang – les *start-ups* – sont traités par les fonds de capital-risque que nous finançons. Il est certain qu'il y a eu des baisses de valorisation pour les levées en cours. Elles sont légitimes pour un grand nombre de cas puisque le monde a changé depuis le 15 mars. Ce n'est pas un comportement de prédation. S'il y a des comportements de prédation, n'hésitez pas à m'écrire.

Monsieur Moga, s'agissant des concours du programme 192, nous souhaitons qu'il soit intégré au PIA 4 et sanctuarisé dans la durée. Il nous a semblé, collectivement, avec les services du Premier ministre, que c'est la meilleure façon de sanctuariser ces concours. Ces travaux avancent.

Monsieur Labbé, il est certain que l'entrepreneur concerné aura du mal à revenir vers son banquier en demandant 100 000 euros de prêts après l'intervention de la médiation. Cela dit, tout est possible : la sortie de crise va s'écrire semaine par semaine, il n'est donc pas exclu que l'entreprise parvienne à convaincre son banquier. Si ce n'est pas le cas, elle pourra aller chercher un prêt Rebond de la région Bretagne. Elle pourra aussi tenter d'aller voir son Codéfi pour obtenir une avance remboursable du FDES, mais celui-ci est conçu pour les entreprises qui ont les besoins les plus critiques et n'ont pas pu recourir au PGE.

Madame Lamure, oui, on entend peu les *start-ups*. C'est plutôt une bonne nouvelle, et c'est parce qu'elles sont très bien traitées ! Elles ont reçu beaucoup de PGE innovation distribué par les banques et reçoivent beaucoup de PGE innovation distribué par Bpifrance. Nous avons créé un fonds *French Tech Bridges* permettant de sauver les levées de fonds importantes qui étaient en train d'échouer en mars et en avril, et sans lesquelles les entreprises concernées risquaient de mourir. Tous les autres instruments de Bpifrance fonctionnent pleinement : les instruments subventionnés du PIA, les avances remboursables du programme 192, le plan *French Tech Seed*... Enfin, il faut savoir que les *start-ups* avaient constitué des volants de liquidités importants : en moyenne, sur le portefeuille de Bpifrance, elles avaient douze mois de trésorerie d'avance. Tous nos efforts depuis des années se traduisent donc par une forte liquidité du monde de l'innovation français. Il n'est donc pas surprenant que les *start-ups* soient peu vocales car elles sont bien traitées.

S'agissant du programme « TPE-PME gagnantes à tous les coûts », nous avons signé un partenariat avec l'Ademe, et nous déploierons ce programme dans les 55 accélérateurs de Bpifrance à partir de septembre.

Madame Estrosi Sassone, dans les prochains mois, nous serons le grand banquier de la relance mais en mettant l'accent sur quelques secteurs : le plan tourisme, le plan automobile, le plan aéronautique, le plan climat, et le plan 1000 tickets – consistant en une injection méthodique et systématique de fonds propres et de quasi-fonds propres dans les PME françaises. Ces activités s'ajouteront à nos activités habituelles.

Enfin, dans le plan tourisme, il y a les initiatives de fonds propres. Bpifrance va créer trois fonds : le fonds France investissement tourisme, qui investira en capital, atteindra 300 millions d'euros ; un fonds en obligations convertibles avec environ 90 tickets entre 400 000 et 1 million d'euros par ticket ; et un fonds de petites obligations convertibles de 150 000 à 250 000 euros par ticket – c'est celui que j'évoquais tout à l'heure, pour lequel nous accueillerons très volontiers la participation des conseils régionaux afin de pouvoir faire des centaines de petits tickets d'obligations convertibles dans les territoires. L'ensemble de ces fonds devrait représenter 500 millions d'euros. La Caisse des dépôts devrait mettre de l'ordre de 700 millions d'euros. Ce qui représente une sorte de grand fonds de capital-investissement dans le tourisme supérieur au milliard d'euros. Des petites équipes spécialisées agiront concomitamment, il n'y aura pas une seule structure.

Mme Sophie Primas, présidente. – Monsieur le Directeur général, vous nous avez annoncé la possibilité pour les Français d'investir dans un fonds commercialisé par BPI. À un moment où nous allons devoir mobiliser l'épargne des Français, qui a augmenté durant la crise, c'est un dispositif très intéressant. Je regrette presque que l'objectif ne soit que de 200 millions d'euros ! Merci à vous et à l'ensemble de vos équipes.

La téléconférence est close à 10 h 15.

Mercredi 6 mai 2020

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La téléconférence est ouverte à 9 h 30.

Audition de M. Emmanuel Faber, président-directeur général de Danone (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)

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

La téléconférence est close à 11 h 40.

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

Mercredi 8 janvier 2020

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

Audition de M. Vito Rosario Petrocelli, président de la commission des affaires étrangères du Sénat italien

M. Christian Cambon, président. – Monsieur le Président Petrocelli, merci d’être venu à Paris à notre invitation, après une première rencontre informelle que nous avons eue à Rome en septembre dernier, dans le cadre d’une mission du groupe interparlementaire d’amitié France-Italie. C’est, je l’espère, le début d’une longue histoire : notre commission entretient des liens étroits et fréquents avec les commissions homologues des parlements britannique et allemand, mais à ce jour nous n’avions pas de coopération aussi régulière avec le Sénat italien, que nous connaissons bien pourtant. J’ai voulu combler ce manque, et je vous ai proposé de venir vous exprimer devant notre commission. Je vous remercie beaucoup d’avoir accepté cette invitation et d’avoir fait le déplacement jusqu’à nous.

L’Italie est en effet un partenaire majeur pour la France. Puisque c’est la saison des vœux, je remarque que l’année 2020 commence, pour notre relation, sous de meilleurs auspices que 2019, et je formule le vœu que cela continue dans les mois à venir !

Les difficultés du début de 2019 ont été comme un déclencheur et nous ont fait prendre conscience, de part et d’autre, que nous faisons fausse route. Car l’amitié franco-italienne est aussi évidente qu’indispensable.

Évidente, par la culture, l’histoire, la géographie, les valeurs partagées, l’engagement européen qui depuis toujours nous unissent et nous rassemblent. C’est d’ailleurs la culture et l’histoire qui nous ont rapprochés dans les derniers mois, autour de l’immense figure de Léonard de Vinci : le 2 mai 2019, jour du 500^{ème} anniversaire de la mort du peintre et savant italien, le président français recevait son homologue le président Sergio Mattarella à Chambord. Ces jours-ci, l’exposition Léonard de Vinci au musée du Louvre est un grand succès populaire.

La relation franco-italienne est également indispensable pour réguler le monde d’aujourd’hui : les événements des dernières heures viennent encore de rappeler à quel point notre monde est troublé. Le thème de notre rencontre de ce matin, « l’analyse franco-italienne du contexte stratégique : un regard croisé », va nous conduire à évoquer un nombre important de crises où nos intérêts sont très étroitement liés : qu’il s’agisse bien évidemment de la situation de sécurité en Afrique du nord et au Sahel, mais tout particulièrement en Libye, pays que l’Italie connaît si bien et qui se trouve aujourd’hui à nouveau au bord du gouffre, avec une intervention turque dans ce pays déjà si fragmenté, qui viendra fragiliser nos efforts pour une solution politique.

Autre sujet d’intérêt commun, la question des migrants, et plus globalement de la sécurité de la Méditerranée. Nous reconnaissons que nous avons trop longtemps laissé l’Italie un peu seule, sans que l’Europe fasse preuve d’assez de solidarité.

Par ailleurs, l'Italie est aussi impactée que la France par la situation à Chypre et les forages turcs illégaux ;

Membre de l'alliance atlantique, l'Italie est concernée au premier chef par la réflexion lancée par le Président de la République française sur le nécessaire « réveil stratégique » de l'organisation, qui doit redevenir une alliance à dimension plus politique.

Membres fondateurs de l'Union européenne, l'Italie et la France ont des analyses parfois divergentes, parfois convergentes, sur son avenir – je pense en particulier à l'élargissement de l'Europe aux Balkans occidentaux. Nous sommes tous deux concernés par le Brexit, qui est, pour la France, un contresens géopolitique qui affaiblit l'Europe dans son entier.

Enfin, France et l'Italie sont toutes deux alliées des Etats-Unis. Quelle est votre analyse des difficultés que nous rencontrons dans la relation transatlantique et des divergences d'analyse que nous avons avec les Américains, en particulier au Moyen-Orient ?

Vous le voyez, nous avons beaucoup de sujets à aborder ensemble ! D'ailleurs il était évoqué que la relance de notre coopération puisse passer par un nouveau traité bilatéral du Quirinal : c'est notre souhait, allons plus loin dans la coopération.

M. Vito Rosario Petrocelli. – Je me réjouis que nous puissions échanger aujourd'hui sur les difficultés des mois passés, et sur la façon dont nous avons dépassé ces difficultés en rappelant nos liens amicaux très forts et anciens. Nous avons des frontières, des traditions culturelles et même culinaires communes. Je voudrais tout d'abord souligner des évolutions qui concernent nos deux pays. En Italie comme en France, les dernières années ont vu l'arrivée de forces politiques nouvelles. Le changement ne touche pas que le personnel politique, mais aussi l'ensemble de la culture politique. Il y a dans nos deux pays une demande très forte pour un changement dans la société. Cela se traduit par exemple, en France, par les Gilets jaunes, ou en Italie par le mouvement des « sardines ». La France et l'Italie sont, par ailleurs, deux pays complémentaires. La France a de très grands groupes internationaux, l'Italie a un tissu dense de PME et ETI.

Notre pays a une vision et un attachement particuliers à la Méditerranée. Le Président Cambon a dit fort justement que la solution à la crise libyenne ne pourra être que politique, pas militaire. Comme l'a dit le Haut représentant de l'Union européenne, Josep Borell, cette solution politique doit reposer sur le respect de l'intégrité et de l'unité du pays. La France et l'Italie sont sur cette ligne.

La chute de Kadhafi a été une source de problèmes majeurs. L'Italie aurait dû peser plus à l'époque. Les flux migratoires en sont une conséquence. Il faut aussi penser à la révision du règlement de Dublin sur le traitement des migrants : l'Italie a assumé pendant des années l'impact principal de ce flux. Mais cela ne peut pas continuer. Il faut une répartition plus juste de l'effort. J'adresse aussi cette critique à certains partis italiens qui sont alliés avec des partis de pays de l'est de l'Europe qui refusent leur quota de migrants.

Les puissances extérieures à la région sont de plus en plus présentes en Méditerranée, comme la Russie ou la Chine. L'Italie veut des relations de coopération avec ces pays. La Russie est un partenaire stratégique. Il est temps de dépasser les sanctions, qui ont fait beaucoup de tort à l'Italie, mais aussi à l'Espagne ou même à la France.

La Méditerranée, c'est aussi l'action de la Turquie, et d'une certaine façon le conflit en Irak et en Iran. Sur ce dernier point, l'action du président Trump ne nous aide pas.

Je voudrais revenir à l'idée de Josep Borrell que la politique extérieure de l'Union européenne doit être adossée aux parlements nationaux, dans un élan de participation démocratique. C'est peut-être le moment pour que les parlements se mettent en situation de pouvoir soutenir le Haut Représentant. C'est pourquoi des échanges entre parlements nationaux comme celui que nous avons aujourd'hui sont vraiment les bienvenus, et je tenais à vous en remercier à nouveau. Il nous faut continuer dans cette voie de la coopération interparlementaire, comme nous le faisons déjà avec d'autres parlements européens, ou hors de l'Union européenne, comme avec le Conseil de la Fédération russe.

M. Christian Cambon, président. – Vos propos illustrent la complémentarité de nos approches, par exemple sur la nécessité de dialogue avec le Conseil de la Fédération de Russie. Aujourd'hui, il n'y a pas de crise majeure dans le monde qui puisse être réglée sans la Russie. Je relève aussi notre convergence sur la nécessité d'un rôle accru des parlements nationaux pour soutenir la politique extérieure de l'Union. C'est un point très important.

Il y a aussi quelques divergences d'analyse entre nos pays, par exemple sur les Balkans. Dans le même temps, les échanges au niveau parlementaire sont d'autant plus utiles que, sur la question de l'adhésion de la Macédoine du nord et de l'Albanie, nous ne nous reconnaissons pas entièrement dans la position du Président de la République, et les parlements peuvent aussi contribuer à rapprocher les positions des exécutifs.

M. André Vallini. – Concernant la Libye, je partage votre diagnostic. La presse explique que l'Italie soutient le Gouvernement de Fayed El-Sarraj, et la France plutôt Haftar. Cette opposition faite dans la presse vous semble-t-elle fondée ?

M. Olivier Cigolotti. – Depuis septembre 2019 et la constitution en Italie d'une nouvelle coalition, les relations entre nos deux pays se sont fort heureusement apaisées, notamment sur la question migratoire. En octobre 2019, au Luxembourg, la France, l'Italie, l'Allemagne et Malte ont fait des propositions pour une solution d'accueil partagé, avec des sanctions financières éventuelles. Malheureusement, seule une dizaine d'Etats membres sur 28 ont soutenu cette proposition. Pensez-vous qu'il soit encore possible de trouver une solution partagée sur ce dossier ?

M. Ladislav Poniatowski. – Où en sommes-nous aujourd'hui des relations franco-italiennes sur la Libye ? L'Italie reproche à la France de soutenir Total, dont les intérêts sont différents du groupe italien ENI, ce qui est dommage car je pense que ce sujet il pourrait y avoir convergence de ces entreprises.

M. Jean-Pierre Vial. – Je voudrais moi aussi évoquer la Libye. Je faisais partie de la mission de la commission sur ce sujet, qui s'était rendue à Rome. On nous y avait reproché de ne pas avoir assez associé l'Italie à nos prises de positions. De même, Ghassan Salamé a récemment regretté qu'il n'y ait pas une position unifiée de l'Europe. Qu'est-ce qui permettrait, selon vous, de rapprocher les positions de la France et de l'Italie, et plus largement des autres pays européens ?

M. Alain Cazabonne. – Vous avez évoqué la nécessité de dialoguer avec la Russie et porté une appréciation critique sur la politique des sanctions. Néanmoins, face à une

agression telle que celle qui s'est produite en Crimée, comment répondre ? Les sanctions ne sont peut-être pas la bonne réponse. Mais peut-il n'y avoir aucune réponse ?

M. Yannick Vaugrenard. – La situation en Libye est déterminante pour les flux migratoires et pourrait entraîner, en cas d'effondrement, une résurgence de Daech. Ces derniers jours, les forces du maréchal Haftar se sont emparées de Syrte. La Turquie menace d'intervenir. Compte tenu de l'histoire ancienne de l'Italie vis-à-vis de la Libye, ne pensez-vous pas qu'une initiative diplomatique internationale majeure soit nécessaire, en liaison étroite entre l'Italie et la France ?

M. Richard Yung. – Nous partageons une préoccupation commune vis-à-vis du Japon. Plus d'une vingtaine d'enfants italiens sont retenus dans ce pays par leur parent japonais. C'est également le cas d'enfants franco-japonais. Nous devrions adopter une démarche commune sur cette question lancinante.

M. Olivier Cadic. – Sur l'élargissement ou l'« intégration », l'Italie a une position différente de celle de la France. Quels sont vos arguments en faveur d'une adhésion rapide à l'Union européenne des pays des Balkans occidentaux ?

M. Vito Rosario Petrocelli. – Merci pour vos questions intéressantes et précises auxquelles je vais essayer d'apporter des réponses concrètes.

Comme une bonne partie de la société italienne, je considère l'intervention de 2011 en Libye comme la plus grande défaite de l'Italie depuis la fin de la Seconde guerre mondiale. Personne en Italie n'a jamais tenu Kadhafi pour un champion de la démocratie. Mais l'Italie le considérait comme un allié crédible et surtout comme le fédérateur d'un pays qui, dans 50 ans, ne sera peut-être plus celui que nous connaissons aujourd'hui. Peut-être y aura-t-il à l'avenir deux entités séparées. Le gouvernement et le parlement italiens souhaitent le maintien de l'unité de ce pays dévasté par l'intervention de 2011. L'Italie se reproche à elle-même cette intervention et regrette de ne pas avoir eu le choix. Nous en supportons les conséquences terribles.

Depuis cette intervention, la question des flux migratoires est devenue en Italie le problème numéro un, comme l'est, en France, la question des attentats terroristes. Il nous revient de proposer des solutions et de trouver des convergences. Soutenir le gouvernement d'unité nationale de Sarraj est une nécessité. Cela ne signifie pas qu'il ne faille pas dialoguer avec Haftar. C'est ce que font l'Italie et la France. Mais la légitimité internationalement reconnue du gouvernement de Sarraj n'est pas discutable. L'Italie, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni doivent exercer une pression commune. Les flux migratoires sont actuellement sous contrôle grâce à l'action de l'Italie pour endiguer les départs, en particulier depuis la région tripolitaine, mais l'aggravation du conflit sur le terrain pourrait remettre en cause cette évolution.

Sur les Balkans occidentaux, la vision de l'Italie est différente de celle de la France. Mais l'Italie ne demande ni une adhésion rapide ni une accélération du processus. Elle souhaite simplement que le travail fait soit reconnu et surtout que nos promesses soient tenues. Des progrès ont été réalisés par les pays concernés, du point de vue de la coopération judiciaire, de la transposition du droit européen, des libertés civiles, de la presse... C'est-à-dire sur toutes les caractéristiques fondamentales des démocraties occidentales. Ce travail doit être reconnu sans préjugés qui s'opposeraient à une adhésion non pas accélérée mais graduelle, comme le prévoient les normes de l'Union européenne.

Ce qui se passe au Moyen-Orient est très inquiétant bien sûr. L'assassinat du général Souleymani va à l'encontre du droit international, il faut être clair. Nous représentons les citoyens italiens, il ne faut pas se cacher derrière des conventions diplomatiques ou de convenance. Cet acte signé, qui a été autorisé par le président Trump est un événement très grave et pourra représenter un précédent dangereux au-delà de la figure que représentait Souleymani et au-delà de la réaction que l'on a déjà vue la nuit dernière. Les intérêts italiens, et pas qu'en Iran, ne sont pas uniquement des intérêts économiques. Ce sont des intérêts qui impliquent tous les pans de la société : le monde de la recherche universitaire, archéologique, de la maintenance du patrimoine. Le président Trump n'a pas pris la bonne distance par rapport aux sites protégés par l'UNESCO. On ne contribue pas, avec de telles déclarations, à la stabilisation d'une zone qui souffre depuis des décennies. Personne n'aurait l'idée de pouvoir régler la situation de façon unilatérale. Nous sommes très inquiets. Nous tenons à ce que nos militaires soient en sécurité. Nous verrons comment la situation évolue. Nous allons bien évidemment travailler avec nos alliés. Certains pays ont déjà déclaré penser à un retrait partiel de leurs troupes. Nous avons confirmé, comme la France l'a fait d'ailleurs, vouloir trouver un accord avec toutes les composantes de la coalition. Le parlement évidemment soutiendra totalement le gouvernement italien sur les décisions prises dans ce dossier.

Il est vrai qu'il y a eu, en Italie, une grande campagne de presse qui a tendu à exacerber le climat entre nos deux pays, en particulier pour ce qui est des questions de la Libye, mais aussi de la Syrie, qui restera une thématique importante. La reconstruction de ce pays, à laquelle les entreprises italiennes et françaises devront participer, sera cruciale lorsque, au final, nous pourrons reprendre des relations avec le gouvernement de ce pays. Au-delà de la présence de Bachar Al-Assad, il faudra reprendre nos relations avec ce pays et le parlement italien a récemment voté une résolution pour pouvoir réactiver les relations diplomatiques.

Comme je le disais, la campagne de presse très âpre a été dépassée grâce aux rencontres entre le président Mattarella et le président Macron, avec les discussions du conseil italien et le président Macron, avec les ministres des affaires étrangères également. Nous avons pu dépasser cela grâce à des collaborations et grâce à tout ce qui est fait au niveau parlementaire et du Sénat en particulier. Beaucoup ont évoqué les intérêts divergents d'ENI et de Total en Libye. Mais bien souvent, et comme l'ambassadrice me le rappelait, nos grandes compagnies de pétrole trouvent des accords au-delà des évolutions géopolitiques. Par ailleurs, je suis sûr que si la situation en Libye s'apaise, il n'y aura pas de difficultés entre ENI et Total, de même qu'il n'y a pas de difficultés dans ma région de la Basilicate parce qu'il y a deux grands gisements ; un géré par ENI et un par Total dont la production a débuté il y a peu. Il faut apprendre à régler en revanche l'influence qu'une certaine presse a sur les citoyens italiens et français et nous pouvons le faire en rappelant que nous avons d'excellentes relations, pas uniquement parlementaires mais aussi dans le tissu sociétal.

L'Italie et la France ont des relations économiques qui sont complémentaires avec des atouts respectifs, les exportations pour l'Italie, les investissements étrangers pour la France. Il ne faut pas se laisser distraire par des propos de presse qui ciblent les irritants conjoncturels et voir à long terme. Nous devons représenter les citoyens italiens et français qui lorsqu'ils se rencontrent sont loin d'avoir dans des relations inamicales.

Pour ce qui concerne les relations avec la fédération de Russie, il est important qu'un changement intervienne. Les sanctions doivent être considérées comme un moyen mais pas comme une fin. Nous avons réalisé de nombreuses auditions sur ce sujet au sein de notre commission. Cette politique de sanctions a visé des personnes et des produits et elle a eu des effets en retour sur nos propres secteurs économiques. Ne peut-on trouver les moyens de

réévaluer ces mécanismes de sanctions ? La réponse est de reconsidérer tous les aspects, dans un dialogue avec la Fédération russe y compris la situation qui est à l'origine des sanctions (Crimée, Donbass). Ce faisant, nous avons la responsabilité d'examiner complètement la relation entre la Russie et l'Ukraine car les responsabilités de l'impasse sont partagées. Des débats ont eu lieu en Ukraine : on avait espéré une relance des négociations ; peut-être faut-il faire évoluer le format de ces négociations. Il y a peu d'évolutions. Nous espérons qu'avec la contribution du président Macron, il y aura des avancées.

M. Christian Cambon, président. – Je relève de nouveau beaucoup de convergences dans nos appréciations.

Sur la question de la Libye, la France reconnaît officiellement le gouvernement d'entente nationale dirigé par M. Sarraj, mais cela ne l'empêche pas, comme vous, d'avoir des contacts avec le Général Haftar. Elle avait d'ailleurs pris l'initiative de les réunir à La Celle-Saint-Cloud, sans beaucoup de résultats mais en faisant en sorte que ces parties dialoguent. Ce faisant, nous devons rester vigilants devant la dégradation de la situation afin que la Libye ne devienne pas le champ d'affrontement des intérêts régionaux : nous voyons déjà à l'œuvre la Turquie et l'Égypte, et la poursuite de la déstabilisation de ce pays irait à l'encontre des intérêts européens car elle susciterait la création de nouveaux foyers d'agitation et aggraverait la situation sécuritaire en Méditerranée rendant plus difficile encore la résolution des questions migratoires. Il faut que nous aidions l'Italie à gérer ces flux migratoires et je reconnais l'action de l'Italie pour résoudre cette crise, notamment l'action de ses forces navales qui sont très performantes.

Sur les Balkans occidentaux, personnellement je pense qu'on ne peut pas fermer définitivement la porte à des pays qui appartiennent incontestablement à l'Europe. Les préventions du Président de la République française tiennent aux préoccupations en matière de politique migratoire et de sécurité, notamment dans le domaine de la criminalité organisée. Cela étant, on peut, comme nos amis italiens, inverser le raisonnement : je crains justement qu'en leur fermant la porte, on risque d'avoir plus d'immigration et plus d'insécurité. Prenons le cas de la Macédoine du Nord. On lui a demandé bien des efforts pour résoudre son différend avec la Grèce et maintenant qu'il est résolu, on lui dit que ce n'est pas suffisant et qu'il faut de nouveaux efforts. Ce n'est pas un message très encourageant. Il ne faut pas désespérer ces populations. D'ailleurs, je reçois beaucoup de délégations de ce pays qui viennent montrer les progrès qu'ils accomplissent en termes de gouvernance, de lutte contre la criminalité, de mise en place d'un système judiciaire conforme aux normes européennes. Il faudrait introduire de la souplesse et de la progressivité dans les procédures d'adhésion, avec des strates intermédiaires qui reconnaîtraient les progrès réalisés sur Schengen, sur les politiques migratoires, sur la mise en œuvre des normes relative à la lutte contre la corruption et la criminalité organisée.... Aujourd'hui, on ouvre progressivement 36 chapitres et tant qu'aucun n'est définitivement clos, vous n'êtes pas membre. Il faudrait être plus encourageant et accompagner les progrès réalisés. Cela prendra sans doute des années mais il ne faudrait pas fermer la porte brutalement, car ces pays perdront confiance dans l'Europe et se tourneront vers d'autres acteurs internationaux.

Sur l'Irak, nos analyses sont assez convergentes. Tout le monde considère que la « neutralisation » du général Suleimani qui, certes avait une action nuisible de déstabilisation des pays de la région, est sans doute critiquable, car c'est un barreau supplémentaire qui est franchi sur l'échelle des tensions, car il y a un risque d'escalade. Et cela se fait de façon unilatérale, sans aucune concertation avec l'Europe. D'ailleurs, le Congrès américain a

semble-t-il été lui-même mis devant le fait accompli. La méthode de gouvernance du président Trump pose beaucoup de difficultés.

Il faudra aussi faire évoluer cette posture au sein de l'OTAN qui consiste à considérer systématiquement la Russie comme l'adversaire principal. Il n'est pas le seul. Nous qui sommes de grandes puissances tournées vers le Sud et très attachées à la sécurité de la Méditerranée, notamment occidentale, nous mesurons l'importance du risque terroriste islamiste contre lequel la France s'est engagé au Sahel. Il faut trouver au sein de l'OTAN un équilibre dans les analyses et faire comprendre à nos partenaires, et c'est parfois difficile, que - sans naturellement être naïf concernant la Russie et en comprenant les raisons de leur appréhension - l'implosion du continent africain - on voit bien ce qui se passe aujourd'hui au Burkina Faso après le Mali - est très inquiétante et constitue une menace directe pour l'Europe.

Il serait effectivement nécessaire de revoir la politique de sanctions, car ce n'est pas toujours la bonne réponse. J'inviterai la commission à travailler sur une évaluation de la politique des sanctions. Cela pénalise aussi certaines de nos entreprises notamment agricoles et la Russie se tourne vers d'autres sources d'approvisionnement ce qui n'est pas le but recherché, même s'il faut maintenir un langage de fermeté. Sur l'Ukraine, la France a pris l'initiative de faire se rencontrer les présidents Poutine et Zelensky. Des gestes ont été réalisés sur l'échange de prisonniers, c'est peu, mais cela va dans le bon sens et nourrit la confiance.

Ce que je souhaiterais vous proposer, à l'image de ce que nous faisons avec les Parlements britannique et allemand, c'est que, pour poursuivre et approfondir ces échanges, nous organisons des rencontres régulières. C'est ce que l'on appelle d'un bien grand mot la « diplomatie parlementaire », mais cela permet un dialogue des peuples et des territoires que nous représentons qui dépasse et complète les relations entre les gouvernements. Cela permet parfois un dialogue plus direct et de lever des incompréhensions. Nous l'avons bien vu, lorsque la tension est montée, il y a quelques mois entre nos gouvernements.

J'aurais une dernière question : pouvez-vous nous donner votre vision de la politique intérieure italienne ? Un nouveau gouvernement vient d'être mis en place, ce dont nous nous réjouissons compte tenu des difficultés diplomatiques rencontrées avec le précédent. Des élections régionales et locales auront lieu en 2020. La nouvelle coalition, à laquelle participent le Mouvement cinq étoiles, auquel vous appartenez, et le Parti démocratique, va-t-elle tenir le choc ? En effet, des observateurs affirment que Matteo Salvini et la Ligue attendent les prochaines échéances électorales pour tenter de reprendre la main. Quelle est votre analyse de la situation politique intérieure italienne, qui, on le sait, peut avoir des répercussions sur la politique étrangère européenne ?

M. Vito Rosario Petrocelli. – Permettez-moi de commencer par une remarque d'ordre personnel. J'ai presque 56 ans et comme nombre d'acteurs politiques de mon mouvement, cela fait 6 ans et demi que je suis parlementaire. Néanmoins, je fais de la politique depuis l'âge de 16 ans, ayant débuté au Parti communiste. Lorsque les résultats des élections en 2018 ont permis d'envisager une coalition avec le Parti démocratique ou avec la Ligue, j'ai pensé comme d'autres politiques du Mouvement cinq étoiles, que la formation d'une coalition avec la Ligue serait la plus juste, celle qui refléterait au mieux la volonté du peuple qui était celle d'un changement substantiel. Pourtant, il a été difficile de travailler au sein de cette coalition. De nombreux dossiers ne pouvaient tout simplement pas être évoqués, à l'image de celui de la coopération avec l'Iran, que la Ligue considérait comme une question idéologique. Désormais, avec le Parti démocratique et la formation Italia Viva de Matteo

Renzi, avec le nouveau gouvernement Conte, il est possible de débattre sur tous les sujets et d'aboutir à des compromis, même si ce n'est pas systématique. La place prépondérante occupée par l'ancien ministre de l'intérieur Matteo Salvini dans le précédent gouvernement Conte, telle que la décrivaient les médias, correspondait à une réalité. Beaucoup des sujets traités n'intéressaient que la Ligue. Le président du Conseil s'était pourtant attaché à montrer une attitude respectueuse de l'Italie dans ses relations extérieures, au sein de l'UE ou avec ses partenaires comme l'OTAN.

Aujourd'hui, depuis le changement de gouvernement, l'approche est différente. Avec nos alliés politiques, à Bruxelles, il a été possible de nous mettre d'accord sur des sujets comme l'investiture d'Ursula von der Leyen, le nouveau « green deal », l'attention portée à la rive sud de la Méditerranée... Une plus grande sérénité règne, même si les médias italiens se complaisent à rapporter l'existence de dissensions. Je pensais qu'en tant que nouvelle formation au pouvoir, la Ligue se maintiendrait au moins pendant cinq ans, mais la dynamique s'est rapidement essoufflée.

Il y a beaucoup de débats entre nos différentes formations politiques. Ce qui nous rassemble est notre volonté d'améliorer la situation économique, notamment celle des catégories de la population les moins favorisées, si possible par une politique budgétaire expansionniste, dans le respect des règles européennes, en soutenant notamment les programmes de recherche scientifique et technologique et la formation. Mon mouvement partage cette préoccupation avec Italia Viva et le Parti démocratique.

Certes, nous avons des divergences sur certains sujets, comme celui de la justice. La simplification des procédures judiciaires, qui sont beaucoup plus longues que dans d'autres pays, est une priorité pour le Mouvement cinq étoiles. Il faut avancer dans ce domaine et nous pensons que nous avons pris la bonne direction avec des mesures comme le blocage de la prescription après le premier niveau de justice.

C'est une réforme fondamentale qui va garantir une meilleure justice en Italie. Nous comprenons que des positions divergentes s'expriment. Pour autant, il ne me semble pas que ces différences d'appréciation puissent déclencher une crise gouvernementale, surtout dans une séquence caractérisée par d'importantes tensions internationales. Personne ne peut se permettre de déclencher une crise sur une question de procédure judiciaire. Il s'agit là de mon appréciation personnelle, en réponse à votre question.

S'agissant de la perspective politique, certains analystes en Italie évoquent un possible retour du bipolarisme de la vie politique. Je n'y crois pas ; la société italienne a besoin représentation des différentes forces politiques. Quand une différence, de type idéologique tend à disparaître entre la gauche et la droite, cela entraîne un besoin de représentation nouveau. Nous avons aujourd'hui une partie de la société, non négligeable, et non limitée à une petite partie du Parlement, qui se reconnaissait par exemple dans Forza Italia mais qui ne se reconnaît pas dans la dérive de droite de M. Salvini et Mme Meloni. Une partie de la société italienne souhaite être représentée par une force politique qui n'est pas que modérée, mais qui est une référence européenne forte. Bien sûr, une autre partie de la société n'adhère pas à cette aspiration vers le changement que nous représentons en tant que mouvement « cinq étoiles ». On voit d'ailleurs éclore d'autres mouvements, tels celui des « sardines ». Enfin, la gauche traditionnelle garde son bassin électoral, même si sa représentativité peut à certains moments être questionnée.

Dans ce contexte, un retour du bipolarisme politique en Italie me semble difficile. J'espère qu'une nouvelle loi électorale ne sera pas prévue sur la base de l'intérêt personnel et temporaire d'une seule force politique, comme la mienne par exemple. Le processus de réforme électorale doit garantir la « gouvernementalité » du pays, quel que soit le parti vainqueur, comme cela a d'ailleurs été le cas avec le parti du Président Macron qui gouverne avec 24 % des suffrages exprimés, si je ne m'abuse. Nous avons besoin de stabilité politique, ce qui n'est pas nouveau et nous devons trouver le moyen d'y parvenir grâce au juste équilibre entre le système proportionnel et le système majoritaire. L'équilibre actuel n'a pas fonctionné jusqu'à maintenant. Les résultats des élections de 2018 ont amené une force politique au pouvoir, portée par 32 % des suffrages exprimés, qui n'est pas parvenu à développer un programme de gouvernement convaincant du fait de la nécessaire recherche de compromis avec des alliés.

M. Christian Cambon, président. – Je vous remercie de cet échange. Je vous propose de prévoir que deux délégations française et italienne se rencontrent de façon récurrente, avec un nombre limité d'élus pour poursuivre ce travail de coopération interparlementaire que nous avons initié aujourd'hui.

La réunion est close à 12 h 05.

Mardi 28 avril 2020

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La téléconférence est ouverte à 15 heures.

Audition de M. Pierre Razoux, directeur de recherche à l'IRSEM sur le Moyen-Orient face à la crise sanitaire et géopolitique (en téléconférence)

M. Christian Cambon, président. – Nous auditionnons le professeur Pierre Razoux, directeur de recherche à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) et directeur associé de recherche à la Fondation méditerranéenne d'études stratégiques, sur les conséquences géopolitiques de la crise du Covid-19 au Moyen-Orient.

Nous vous remercions de vous être rendu disponible ; votre vision et votre compétence nous seront utiles. Notre commission porte une attention particulière au Proche et au Moyen-Orient, en raison du caractère stratégique de cette région du monde, mais aussi, malheureusement, du fait des crises et conflits qui l'agitent.

La crise sanitaire a constitué un choc pour cette région comme pour le reste du monde. Mais au-delà de son impact sanitaire, l'épidémie a-t-elle fait bouger ses équilibres fragiles ?

On pense bien sûr à l'Iran : durement touché par l'épidémie – beaucoup pensent que le nombre officiel de morts, déjà important, est très sous-évalué –, ce pays est toujours frappé par les sanctions internationales. La tension avec les États-Unis ne s'apaise pas, au contraire. Dans ce contexte, l'Iran a procédé au lancement d'un satellite militaire. Pensez-vous qu'il s'agit d'une victoire symbolique pour le régime iranien ? Sa gestion de la crise sanitaire a-t-elle fragilisé un régime déjà secoué par la destruction du vol commercial ukrainien ?

On pense aussi à Israël, où le blocage politique ne se serait sans doute pas dénoué sans la menace sanitaire. Le nouveau gouvernement de coalition entre le Likoud et Benny Gantz peut-il tenir dans la durée ? Que signifie-t-il pour le dossier explosif de l'annexion de la vallée du Jourdain ?

On pense bien sûr aussi à des pays dans une situation très précaire, Liban, Irak, Syrie : la crise sanitaire n'est-elle pas l'occasion pour Bachar al-Assad et ses soutiens d'accélérer la reprise en main du pays, alors que la communauté internationale est absorbée par la pandémie ?

On pense enfin au Yémen, vrai sujet d'inquiétude. La crise sanitaire peut-elle être l'occasion d'une sortie honorable pour la coalition, ou bien ne s'agira-t-il que d'une pause relative dans un pays soumis à des forces centrifuges toujours plus puissantes ?

Plus largement, l'effondrement des cours du pétrole doit-il être lu comme une menace pour les pays producteurs, ou bien illustre-t-il leur capacité à rester au centre du jeu du marché pétrolier et de conserver un moyen d'influence, si ce n'est de pression, face aux États-Unis, dont l'industrie pétrolière est fragilisée ?

M. Pierre Razoux, directeur de recherche à l'IRSEM. – La crise sanitaire engendre d'abord, pour la zone Méditerranée-Levant, un défi sécuritaire. On va assister à une montée des tensions internes dans les pays fragilisés de la rive sud de la Méditerranée. Les forces militaires européennes et américaines se retirent déjà de zones importantes du bassin méditerranéen. Certes, elles réinvestiront à terme cet espace, mais ce retrait offre actuellement une aubaine aux trafiquants en tout genre : ils profitent de l'absence des navires qui faisaient respecter le droit international et les embargos pour intensifier leur activité, d'une rive à l'autre de la Méditerranée ou le long de la côte sud.

C'est une aubaine aussi pour les mouvances djihadistes, qui peuvent profiter de la pause tactique imposée aux forces coalisées pour se regrouper, s'adapter et déterminer une nouvelle stratégie. C'est une aubaine pour la Turquie, qui avance ses pions au large de Chypre, en Libye et en Méditerranée orientale, mais aussi pour le régime syrien, qui pourrait être tenté d'accélérer la reprise de la poche d'Idlib, même si le niveau de soutien que lui apporteront ses alliés russes et iraniens est incertain.

Clairement, c'est la prime aux régimes autoritaires : la pandémie favorise les entités les plus résilientes – groupes terroristes, trafiquants et régimes autocratiques – alors qu'elle met les régimes européens dans une position, au moins ponctuelle, de faiblesse.

Je vois à cette crise des conséquences géopolitiques durables dans la zone Méditerranée-Levant. Elle laisse *a priori* champ libre à la Chine, qui en profite pour pousser ses pions, sa propagande et son agenda, mais aussi à la Russie, même si celle-ci a ses propres problèmes sanitaires et économiques à gérer. La crise pétrolière des derniers mois a rogné les moyens économiques de cet État rentier, alors que toute opération militaire requiert des financements importants. La Turquie fait quant à elle pression sur le gouvernement de Chypre, poursuit les forages au large de ce pays et continue de soutenir la faction de Tripoli dans le conflit libyen.

La crise du Covid met en question la politique des États-Unis. À court terme, elle semble relancer la campagne présidentielle de Joe Biden, qui semblait en mauvaise posture il y a trois mois. Le résultat des élections américaines est désormais incertain. Chacun attend

avec impatience le 5 novembre, vu les implications géopolitiques. Si Donald Trump est réélu, on assistera à l'accentuation de la politique actuelle ; si Joe Biden devient président, on peut imaginer l'inverse : son administration pourrait redonner une chance à l'apaisement avec l'Iran et accroître les pressions sur Israël et les monarchies du Golfe ; surtout, elle voudra replacer les États-Unis au centre du jeu.

La pandémie accentue la crise au Liban, qu'elle isole et met presque dans les mains de l'Iran ; il faudra en tenir compte. Elle fragilise aussi l'Algérie et l'Égypte ; de nouveaux troubles internes pourraient aller jusqu'à la remise en question des pouvoirs en place. De manière générale, la vision qu'on peut avoir de l'avenir du bassin méditerranéen et du Levant est inquiétante : le risque est celui d'une fragmentation accrue de ces États.

Mais cette crise suscite aussi des opportunités. Elle peut être l'occasion pour l'Europe de renforcer ses partenariats industriels avec les pays du Maghreb plutôt qu'avec l'Asie. On changerait de paradigme pour les relations entre les rives nord et sud : moins de tourisme, plus d'industrie ! Cela créerait des liens plus étroits, facilement gérables et mutuellement bénéficiaires.

On peut aussi espérer un épuisement des deux factions qui s'opposent en Libye. Elles bénéficient aujourd'hui d'un surcroît d'armement, mais une fois les réserves utilisées, une négociation peut réussir, si elle est menée intelligemment.

Enfin, la crise peut être l'occasion de la reprise d'un dialogue discret entre l'Iran, l'Arabie saoudite et Israël. Paradoxalement, ces acteurs en sortent renforcés sur la scène extérieure. Si les gouvernements en place démontrent leur résilience, malgré leur fragilisation intérieure, face à la chute de l'activité économique, la désorganisation sanitaire et l'effondrement des prix du pétrole, ils pourront être tentés de rechercher, *a minima*, une entente régionale qui permettrait de relancer leurs économies respectives.

Examinons plus en détail la situation de ces trois pays. L'Iran, d'abord, se trouve paradoxalement dans une situation plus forte vis-à-vis des autres acteurs régionaux. Il a réussi à afficher un dialogue informel avec les Émirats arabes unis et le Koweït, tout en maintenant de bonnes relations avec Oman, alors qu'il a économiquement le couteau sur la gorge – d'où un déconfinement rapide. À ce propos, le fait que l'Iran ait été l'un des premiers foyers de l'épidémie hors de Chine illustre sa dépendance envers ce pays : du fait du durcissement des sanctions, même ses partenaires économiques les plus fidèles – Inde, Japon, Corée du Sud – s'étaient retirés ; seuls restaient les Chinois. Le premier lancement réussi par l'Iran d'un satellite militaire, ou dual, constitue une victoire technologique symbolique : l'Iran prouve sa capacité à envoyer dans l'espace un satellite complexe en dépit de l'embargo et de la crise.

Le deuxième État le plus impacté dans la région est l'Arabie saoudite. La crise pétrolière lui a offert une victoire à la Pyrrhus. Certes, elle est revenue au centre du jeu pétrolier, face à la Russie, aux États-Unis, et à leurs alliés respectifs ; l'Amérique du Nord était redevenue la première région productrice de pétrole, offrant aux États-Unis les moyens de peser sur le prix du baril, mais la voix saoudienne a prévalu dans ce jeu triangulaire. Toutefois, l'Arabie saoudite sort très affaiblie économiquement de cette crise, tout comme la Russie, tandis que Donald Trump peut faire plaisir à sa base électorale avec une essence bon marché, même si les petits producteurs américains vont souffrir, voire disparaître : il est donc le vrai vainqueur de cet affrontement, avec les grandes compagnies pétrolières américaines.

L'Arabie saoudite cherche par ailleurs à se désengager du conflit yéménite. Les Émirats arabes unis, son ancien allié, poussent à la scission du pays, annoncée *de facto* il y a quelques jours. Les Houthis soutenus par l'Iran maintiennent la pression sur l'Arabie saoudite, qui doit plus que jamais s'extraire de ce borbier, sans y parvenir pour l'instant.

Israël semble en passe de résoudre sa crise politique : un accord de coalition a été trouvé entre Benyamin Netanyahou et Benny Gantz. Le Premier ministre mérite sans doute plus que jamais son surnom de « magicien » au regard de sa capacité à rouler ses adversaires politiques dans la farine. Il a obtenu ce qu'il voulait : un gouvernement de grande coalition qui ne dépende pas des voix de l'extrême-droite, de la minorité russophone ou des ultra-orthodoxes. Benyamin Netanyahou a probablement tout gagné à court terme, mais cela ne résout en rien son problème à moyen terme. Il vise à l'évidence la succession de l'actuel président Reuven Rivlin en 2022, ce qui lui permettrait de conserver son immunité encore sept ans. Si la nouvelle donne politique ne va certainement pas améliorer le dossier israélo-palestinien, l'arrivée d'anciens de Tsahal et du Mossad aux affaires pourrait apaiser les tensions à l'extérieur, notamment en créant les conditions d'un dialogue, même discret et informel, avec l'Iran. Benny Gantz est très réservé sur « l'alliance » avec les monarchies du Golfe et pense qu'il faut discuter avec tout le monde, y compris la Turquie et l'Iran.

Si Joe Biden remportait l'élection présidentielle américaine, une des priorités de la politique israélienne serait sans doute de faire évoluer la posture vis-à-vis des États-Unis. Au cours des quatre dernières années, il y a eu un fort rapprochement entre Donald Trump et le Likoud, à rebours de la logique bipartisane qui prévalait depuis les années 1960 ou 1970. Le nouveau gouvernement israélien est susceptible de vouloir renouer les fils du dialogue avec les démocrates à Washington.

Sur qui l'Union européenne, grande absente de la crise du Covid-19, doit-elle s'appuyer ? Sur les États riverains ? Ce serait logique, mais eux-mêmes sont divisés et fragilisés. Sur la Chine ? Celle-ci et l'Union européenne ont toutes deux intérêt à un apaisement des tensions dans la région, mais pas pour les mêmes raisons. La Chine veut étendre son *soft power* et sa mainmise économique sur l'Afrique du Nord, pour continuer vers l'Europe et l'Amérique du Sud et isoler ainsi un peu plus les États-Unis. Il y a fort à parier que, si l'Union européenne jouait la carte de la Chine, les États-Unis nous le feraient payer. Comme la Russie, ils ont intérêt au maintien d'un certain niveau de tension pour justifier leur rôle de parrain diplomatique et de pourvoyeur d'armes. Faut-il s'appuyer sur les États-Unis ? Peut-être, mais certainement pas sur les États-Unis de Donald Trump !

L'Europe doit surtout compter sur elle-même. Elle doit réinvestir la Méditerranée, un espace crucial du point de vue économique, sécuritaire et humain. Elle doit maintenir et consolider sa présence militaire dans la zone. Elle doit renforcer le processus d'intégration européenne pour pouvoir s'imposer face à ses challengers. Surtout, l'Europe et la France doivent s'atteler à gagner la bataille du narratif. Chacun tente de réécrire l'histoire à son profit, en fonction de ses intérêts, y compris idéologiques. Il est vital que l'Europe sache se battre sur ce terrain pour lutter contre les propagandes de ceux qui veulent nous nuire et nous discréditer.

M. Christian Cambon, président. – Selon vous, le Covid-19 risque-t-il de favoriser le développement des groupes terroristes du Proche-Orient et du Moyen-Orient ou, au contraire, de les atteindre aussi ?

M. Pascal Allizard. – Les autorités iraniennes semblent débordées par la crise du Covid-19. Le nombre de victimes affiché est contesté. En guise d'explication, elles invoquent un complot fomenté par des ennemis de l'extérieur... Dans quel état sanitaire, moral et économique la population se trouve-t-elle ? Alors que les tensions avec les États-Unis s'accroissent – je pense à l'épisode des vedettes iraniennes –, dans quelles proportions la crise sanitaire pèse-t-elle sur les postures des différents protagonistes ?

La situation au Moyen-Orient que vous avez décrite a-t-elle des incidences sur les opérations russes ? Si elle devait perdurer, serait-ce de nature à menacer durablement la stratégie de renforcement de la puissance russe dans la zone et en Méditerranée ?

Quels sont les effets de la crise sur les économies fragiles de la région ? Je pense à la Jordanie, au Liban, à la Tunisie, mais également à l'Égypte.

Quid de l'activité terroriste, notamment en Irak ? Daech profite-t-il de la crise sanitaire et de ses conséquences pour se restructurer, se réorganiser et s'équiper ?

Enfin, comme vous, je me demande si l'Europe et en particulier la France sont capables de reprendre pied au Proche-Orient et au Moyen-Orient à l'occasion de cette crise.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont. – Malgré le contexte sanitaire difficile tant pour l'Iran que les États-Unis, les tensions entre les forces navales des Gardiens de la révolution islamique et l'US Navy perdurent ; nous l'avons vu dans le golfe Arabo-Persique le 15 avril dernier. Vous avez également évoqué le lancement du premier satellite militaire iranien le 22 avril dernier. Le développement de la capacité technologique et balistique de l'armée iranienne peut-il légitimement inquiéter les États-Unis ? Le lancement du satellite sonne comme un avertissement. Faut-il voir dans ces « bruits de bottes » une fuite en avant d'un régime aux abois sur le plan domestique ? Est-ce la confirmation que les conservateurs ont intérêt à la confrontation avec les États-Unis ? Les Gardiens de la révolution ont désormais le pouvoir à Téhéran. Dans quelle mesure une reprise des négociations avec la grande absente qu'est l'Europe vous paraît-elle envisageable ? Si l'Iran est fragilisé sur la scène internationale, il a des crédits au plan local. L'Europe peut-elle faire l'économie de discussions avec lui ?

Quelles répercussions la guerre des prix du pétrole peut-elle avoir sur l'alliance entre les États-Unis et l'Arabie Saoudite ? Pensez-vous que ce début de guerre commerciale entre les deux pays puisse remettre durablement en cause leur alliance ? Dans ce cas, quelles seraient les conséquences géopolitiques d'un tel divorce au Moyen-Orient ? L'effondrement des cours du pétrole va-t-il fragiliser durablement les économies des pétromonarchies ?

Selon les informations dont nous disposons, le Covid-19 ne se propage qu'assez peu en Syrie. Bien entendu, ces informations sont sujettes à caution... Mais l'on ne peut s'empêcher de s'interroger sur les risques d'une épidémie de grande ampleur. Le pays reste sous le coup des sanctions internationales ; comme l'Iran, il connaît des difficultés à s'approvisionner en matériel médical. Or nous avons vu comment la situation avait dégénéré en Iran. Une pandémie non maîtrisée dans cette partie du monde, notamment dans les camps de réfugiés à la frontière turque, pourrait créer un important foyer de propagation dans une zone stratégique au croisement de la Méditerranée, de l'Europe et du Moyen-Orient. Pour autant, nous n'avons pas le sentiment que la communauté internationale s'en soucie.

M. Olivier Cigolotti. – Voilà quelques jours, une note stratégique émanant du Service européen pour l'action extérieure alertait sur la montée possible de phénomènes d'instabilité aux portes de l'Europe : les problèmes sous-jacents qui ont été temporairement gelés pourraient ressurgir dans de plus amples proportions dans quelques mois. Des pays comme l'Algérie, le Liban, l'Égypte et la Libye étaient notamment visés. L'Europe doit-elle s'attendre à des troubles plus importants à ses portes ? Comment peut-elle s'y préparer ?

Si la pandémie n'épargne pas le Moyen-Orient, certains pays, vous l'avez souligné, devraient mieux se sortir de la crise sanitaire et économique que d'autres. C'est le cas des Émirats arabes unis, du Koweït, du Qatar ou de l'Arabie Saoudite, pays dont le niveau de dette est inférieur à 25 % du PIB et qui a la capacité de lever des centaines de milliards de dollars sur les marchés. Inversement, l'Iran ne risque-t-il pas de sortir de la crise dans une situation de faiblesse accrue ? Téhéran a d'ores et déjà fait appel aux aides du FMI, ce qui constitue une première en soixante ans. N'est-ce pas là un indicateur de grande vulnérabilité économique ? Le régime aura-t-il encore la capacité de jouer un rôle régional et international sans une rapide reprise économique de la Chine ?

M. Bernard Cazeau. – Au Yémen, les belligérants ont décidé de se soumettre au cessez-le-feu. En Libye, c'est l'inverse. Chaque camp espère que la pandémie lui permettra de se renforcer sur le plan militaire. Comment voyez-vous la situation dans ces deux zones ?

Mme Christine Prunaud. – Nous avons fort peu d'informations sur ce qui se passe réellement en Palestine. Mais nous savons que la situation des Palestiniens est catastrophique : elle l'était déjà avant la crise du Covid-19. Des annexions sont programmées et engagées. L'inquiétude concerne surtout la bande de Gaza, où la densité de population est la plus élevée au monde. En raison du blocus, les Gazaouis n'ont accès à rien. Nous ignorons tout de l'état actuel de leurs structures de santé, déjà très fragiles. Des couloirs sanitaires ont-ils été établis pour permettre aux Palestiniens de se faire soigner ? Si oui, lesquels ? Quel soutien financier la France apporte-t-elle à la Palestine ?

Quel est votre sentiment sur la levée du blocus, que notre groupe réclame ? La circulation de matériels médicaux doit être prioritaire. Avons-nous un pouvoir face aux États-Unis de Trump pour faire cesser les annexions, qui sont nombreuses et se multiplient ?

Que pensez-vous de la solution à deux États ? Après l'avoir longtemps soutenue, j'ai des doutes ; nous n'en sommes plus aux accords de 1967. Les actions du gouvernement israélien compromettent chaque jour un peu plus cette option. Côté palestinien comme côté israélien, des voix progressistes s'élèvent en faveur d'un seul État. Qu'en pensez-vous ?

M. Joël Guerriau. – Une partie de la coalition occidentale mobilisée en Irak s'est retirée du fait des risques de contamination. Alors que la majorité des pays de la région luttent contre la propagation du Covid-19, Daech profite de la crise sanitaire pour gagner du terrain. Pensez-vous qu'il puisse gagner en puissance au point de nous menacer lorsque nous rouvrirons l'espace Schengen ?

Les réfugiés syriens dispersés dans les pays voisins, comme la Turquie, la Jordanie ou le Liban, manquent d'informations sur les moyens de se prémunir et peinent à recevoir des soins. Plusieurs ONG basées dans ces pays ont dénoncé des mesures discriminatoires dans la lutte contre le virus. La situation est alarmante : tous les ingrédients pour une amplification rapide de la pandémie sont réunis. Dispose-t-on d'informations fiables

sur les réfugiés au Moyen-Orient ? *Quid* de l'ouverture de nos frontières et du rétablissement de nos échanges commerciaux avec ces pays si demeure un risque de propagation ?

La présence française au Moyen-Orient est ancienne. La France est l'un des rares pays occidentaux à pouvoir intervenir politiquement, voire militairement dans la région. Des opérations comme l'opération Chammal ont été interrompues en raison du Covid-19, et les échanges commerciaux avec plusieurs pays du Moyen-Orient ont été suspendus. Il faudra rétablir des relations après cette longue coupure, sous peine de perdre des potentialités commerciales au profit de puissances étrangères.

M. Pierre Razoux. – Globalement, l'état sanitaire et moral de la population iranienne est voisin de celui de la Turquie. Le système sanitaire y est relativement bon. Mes interlocuteurs iraniens m'indiquaient la semaine dernière qu'ils préféreraient certes rester confinés, mais qu'ils sont conscients de l'urgence économique. Dans ce pays où le facteur religieux joue, déconfiner en plein ramadan n'est pas un problème : pour les Iraniens, il est plus important de faire la fête pendant Norouz que de respecter strictement le ramadan. Le Covid-19 a eu pour conséquence de faire fermer les mosquées et les lieux saints en Iran, ce qu'aucun mouvement d'opposition n'avait réussi à obtenir depuis la révolution islamique !

La population me semble combative. Elle est critique vis-à-vis du régime et de la Chine. Certains s'interrogent sur l'intérêt d'une telle proximité avec la Chine. Difficile, certes, de faire autrement tant que le pays est sous embargo, mais si la situation venait à évoluer, l'Iran se tournerait vers d'autres partenariats : Inde, Japon, Corée du Sud, Europe, pays du bassin méditerranéen, Afrique, Amérique latine, voire États-Unis et Canada.

Mon intuition profonde est que le pouvoir iranien, se sachant affaibli à l'intérieur mais en situation de force dans la région, ne veut pas tout gâcher sur une escarmouche dans le Golfe. La stratégie iranienne est clairement d'attendre l'élection présidentielle américaine et de rester dans l'accord nucléaire au moins jusqu'à cette date. L'idée est de fragiliser la campagne de Donald Trump en cherchant à affaiblir la présence militaire américaine en Irak et, plus généralement, au Moyen-Orient. Le pouvoir se dit qu'en cas de victoire, Joe Biden voudra probablement revenir dans l'accord nucléaire, fût-ce au prix de négociations à la marge sur quelques points, mais en levant au moins en partie les sanctions économiques. Ce serait donc « gagnant-gagnant » pour l'Iran, qui aurait indirectement contraint les États-Unis à revenir dans l'accord nucléaire tout en augmentant son influence régionale. Je n'imagine pas le gouvernement iranien, bon calculateur, se lancer dans un pari risqué. D'ailleurs, les déclarations d'hier et d'avant-hier témoignent clairement d'une volonté de désescalade.

Contrairement à ce qui a été allégué, les Gardiens de la révolution n'ont pas le pouvoir, qui est dans les mains d'une partie du clergé et de la classe politique conservatrice. En l'occurrence, les conservateurs se préparent à le reprendre. En Iran, il y a toujours une alternance entre tenants de l'ouverture et tenants de l'autarcie. Les premiers viennent d'exercer le pouvoir pendant huit ans. Les conservateurs devraient probablement remporter les élections législatives, dont le second tour a été reporté du fait du Covid-19. Mais il s'agit de conservateurs prêts à l'ouverture, notamment économique. Au printemps, l'élection présidentielle pourrait voir la victoire de quelqu'un comme Ali Larijani, le président du Parlement monocaméral iranien, un conservateur modéré, adaptable à une grande tranche de la population et, surtout, acquis au *business* et à l'ouverture économique.

L'Europe a évidemment une carte à jouer en Iran. Les Iraniens sont très demandeurs. Mais à travers les mécanismes *Instrument in support of trade exchanges*

(Instex), les échanges commerciaux sont minimes et guère de nature à convaincre l'Iran de sortir de la mainmise chinoise. L'intérêt objectif des Chinois est évidemment d'isoler toujours plus l'Iran pour récupérer le contrôle économique et stratégique du pays sans rien faire.

L'impact du Covid sur les opérations russes en Méditerranée orientale et en Libye reste ponctuel. En termes de moyens, les Russes misent sur la qualité plutôt que sur la quantité : moins de navires et d'avions, mais plus performants et dissuasifs. Les tensions avec la Turquie et la Russie sont un enjeu à suivre. On constate un recours accru à des sociétés de mercenaires, comme le groupe Wagner. Je ne pense pas que la crise du Covid aura un impact durable sur les opérations de la Russie dans la région. Elle l'obligera toutefois à définir des priorités stratégiques claires : Libye, Syrie ou même Yémen, car les Russes ne manqueront pas de saisir l'occasion en pesant dans la gestion diplomatique de la crise yéménite.

La crise du Covid aura un impact économique lourd en Jordanie, au Liban et en Égypte. Le Liban est en cessation de paiement, la situation y est alarmante. Les Libanais, habitués aux crises et à la guerre civile, développent des stratégies de contournement, marché noir ou trafics. Cette situation favorise l'Iran qui peut activer, *via* le Hezbollah, ses réseaux d'assistance à la population et renforcer ainsi son emprise.

La Jordanie est aussi très fragile, avec cette particularité toutefois que l'effondrement des prix du pétrole lui permet de remplir ses réservoirs à des prix défiant toute concurrence.

Quant à l'Égypte, elle fera sans doute face à une crise socioéconomique forte. Plus un régime autoritaire camoufle la réalité, plus il est condamné à durcir la répression : c'est quitte ou double. Cela peut nourrir les frustrations et les tensions. Cependant, les populations sont résilientes, les logiques familiales et claniques prévalent. Jeunes, avec un âge moyen entre 25 et 30 ans, peu touchés par l'obésité ou le diabète, ces pays offrent moins de prise au virus, d'autant qu'ils sont compartimentés géographiquement, les grandes villes étant séparées par des déserts ou des vallées étroites. Reste qu'il est prudent d'envisager des scénarios de tensions, en Égypte comme en Algérie.

En Irak, ce sont surtout les milices chiïtes qui tirent les marrons du feu. Daech reste présent aussi bien en Syrie qu'en Irak, dont les régimes ont d'autres priorités.

L'Europe pourrait-elle reprendre pied dans la région ? Pour l'instant, elle est divisée : certains regardent vers l'Est, d'autres vers l'Atlantique, vers le Sud, voire vers l'Arctique.

Je ne pense pas que la crise pétrolière vienne remettre en cause l'alliance entre les États-Unis et l'Arabie Saoudite. Les Saoudiens, conscients que celle-ci n'était plus aussi solide qu'auparavant, ne mettent plus tous leurs œufs dans le même panier et se tournent vers la Russie, la Chine et l'Europe pour nouer des partenariats de circonstance. La Chine et la Russie savent qu'elles ont une carte à jouer en Arabie Saoudite.

La crise du Covid se fait aussi sentir en Syrie, pays en pleine guerre civile et loin de tout apaisement. Le pouvoir syrien a pour seul prisme l'opposition aux rebelles ; le Covid est un épiphénomène par rapport à tout ce que la population endure depuis huit ans. La guerre civile a accru la résilience de la population, regroupée autour du noyau clanique ou familial.

L'instabilité aux portes de l'Europe risque de nourrir de nouveaux troubles. En Algérie, le Hirak a donné un chèque en blanc au nouveau gouvernement technocratique pour réformer et gérer la crise ; il fera les comptes en septembre. En fonction de l'évolution de la crise, y compris sur le plan économique, il pourrait relancer un cycle de contestation. L'Égypte n'est pas non plus à l'abri de telles manifestations. Au Liban, enfin, prime la logique du chacun pour soi, de sorte qu'on risque d'assister à la fuite de certaines communautés vers l'Europe, l'Amérique du Nord ou les pays voisins. La situation ne devrait pourtant pas dégénérer en éclatement ou en guerre civile.

Au Moyen-Orient, certains États s'en sortiront beaucoup mieux que d'autres, comme le Qatar, probablement le Koweït et peut-être aussi les Émirats arabes unis. D'autres, très dépendants du pétrole, souffrent, comme le sultanat d'Oman ou la Jordanie.

L'Iran, enfin, pourrait miser sur un retour de la diplomatie américaine dans la région à la faveur d'une victoire démocrate et relancer l'économie en obtenant la fin des sanctions, le dégel d'avoirs ou la relance de certaines coopérations. Les Iraniens redoutent avant tout la mainmise chinoise. Cela fait quarante ans qu'ils tentent d'échapper à la mainmise américaine, ce n'est pas pour tomber sous la coupe de la Chine. Par conséquent, la stratégie de Téhéran s'exercera certainement à mi-chemin de la Russie, de la Chine, de l'Europe et des États-Unis.

L'Iran bénéficie de gros atouts économiques. Il est diversifié, car c'est une économie de guerre. C'est surtout le seul pays du Moyen-Orient, avec Israël, à disposer de la ressource stratégique la plus cruciale du XXI^e siècle, la matière grise, avec des laboratoires de recherche et des start-ups qui déposent des brevets et gagnent des médailles Fields.

La Libye reste un pays riche à la population limitée, avec environ 4 millions d'habitants. Le territoire est vaste et compartimenté, et la pandémie ne devrait pas s'y répandre facilement. Les combattants sont des hommes jeunes et en bonne santé : s'ils attrapent le virus, ils s'en sortiront probablement très bien.

À la fin de la guerre civile des années 1960 à 1980, le Yémen, divisé en trois, s'était réuni et solidifié ; c'est désormais l'inverse, avec une nouvelle scission du pays. La situation fait le jeu de ceux qui aspirent à peser dans la région : l'Iran bien sûr, peut-être les États-Unis sous une nouvelle administration, l'Inde, le sultanat d'Oman, les Émirats arabes unis, l'Arabie Saoudite, l'Europe, et surtout la Russie, prête à rejouer la carte syrienne pour s'imposer comme acteur incontournable et négociateur des bases aériennes ou navales, à Socotra ou ailleurs, afin de prendre pied sur le détroit de Bab-el-Mandeb, plus stratégique encore que celui d'Ormuz.

La Palestine est touchée par la crise du Covid au même titre que la Jordanie pour ce qui est de la partie de la Cisjordanie soumise à l'autorité de Mahmoud Abbas. La situation à Gaza est différente, car la promiscuité rend plus difficile la gestion de la crise sanitaire. Je ne puis vous en dire plus, non plus que sur un éventuel appui financier de la France.

En tant qu'historien toutefois, il me semble que le facteur démographique plaide désormais en faveur de la thèse des deux États. Dans l'hypothèse d'un État unique, les Arabes seraient démographiquement très majoritaires : pour ceux qui souhaitent qu'Israël reste l'État des Juifs, cela signifierait un État d'apartheid, ce qui n'est pas acceptable. Il faut donc deux États ; reste à savoir lesquels. En Israël, les plus cyniques souhaitent un État palestinien soumis soit à Israël, soit à la Jordanie, en situation de totale dépendance. Pour l'instant, le

statu quo semble convenir à une majorité de la population israélienne et à la classe dirigeante palestinienne, qui fait de la gestion de crise au quotidien, en veillant à ce que le niveau de violence reste acceptable pour l'ensemble de la population.

Pour résoudre le conflit israélo-palestinien, il faudrait une conjonction astrale extrêmement favorable, des dirigeants visionnaires, courageux et prêts à se sacrifier, des deux côtés et au même moment. C'est arrivé avec Rabin et Arafat, mais il n'est pas certain que cela se reproduise de sitôt... La situation actuelle convient sans doute au Premier ministre israélien : la montée de l'antisémitisme, du populisme et des mouvements autoritaires partout dans le monde aura l'avantage de pousser la population juive à venir se réfugier en Israël, augmentant ainsi la part démographique du peuple israélien. Autre argument réaliste : ce ne sont pas des pays autoritaires ou populistes qui se préoccupent du sort des Palestiniens. Dès lors, pourquoi ne pas continuer ainsi, sans rien changer ?

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Les cours du pétrole se sont effondrés, notamment aux États-Unis. La crise du Covid-19 risque de durer et la consommation ne reprendra pas à 100 % du jour au lendemain. Certains pays producteurs ne risquent-ils pas de faire pression sur d'autres pour faire remonter les cours ? L'Iran ne peut plus livrer son pétrole. Même si ce pays ne cherchera pas l'escalade, n'y a-t-il pas un risque de conflit militaire, avant les élections américaines ?

M. Olivier Cadic. – Lorsque je me suis rendu au Qatar à la fin février, j'ai été frappé par la résilience de ce pays, alors que les Émirats arabes unis et Dubaï étaient très affaiblis par la chute du tourisme. Cette crise du Covid n'est-elle pas l'occasion de trouver une issue à celle qui oppose le Qatar et ses voisins saoudiens et émiratis ?

Le Liban se désintègre sous nos yeux, la livre libanaise a perdu 50 % de sa valeur par rapport au dollar depuis le début de l'année. L'aide internationale soutient les secteurs vitaux, mais le plan de réforme économique se fait attendre. Cette crise pourrait renforcer l'influence de l'Iran, via le Hezbollah. Quelles initiatives la France pourrait-elle prendre dans ce contexte ?

M. Jean-Pierre Vial. - Nicolas Sarkozy avait proposé une Union pour la Méditerranée. Ce plan n'a malheureusement pas abouti. Il privilégiait une démarche multilatérale, alors que les pays du Sud préféraient du bilatéral. L'implication de Mme Merkel a fait échouer la démarche. Ce projet formidable est-il toujours souhaité par les pays du Sud ? Que faudrait-il pour le faire repartir ?

La Syrie est dans une situation économique et humanitaire dramatique. La population souffre de l'embargo et des sanctions. Récemment, le secrétaire général de l'ONU, le pape, Emmanuel Macron et d'autres dirigeants ont appelé de leurs vœux une réunion du Conseil de sécurité. Le 16 avril dernier, les États-Unis ont commencé à lever les sanctions sur les produits de première nécessité, mais la mainmise des banques continue de se faire sentir. Le Conseil de sécurité de l'ONU pourrait-il obtenir une levée partielle des sanctions, au nom de principes humanitaires ?

M. Gilbert Roger. – Avant la crise du Covid, nous avions prévu, sous l'autorité du président Cambon, un déplacement en Israël et en Palestine ; Philippe Dallier, qui préside le groupe d'amitié France-Israël, et moi-même, président du groupe France-Palestine, devions en être. En quoi le Sénat français pourrait-il faire œuvre utile dans le contexte conflictuel entre Israël et la Palestine ?

M. Pierre Razoux. – Qui souffrira le plus de l’effondrement des prix pétroliers ? Certainement les gros producteurs du Moyen-Orient. Les Iraniens, paradoxalement, tirent aussi avantage de la crise : ils ne pouvaient plus exporter leur pétrole depuis deux ans et demi, sinon vers la Chine, à bas prix. La crise met leurs concurrents dans cette même situation ; cela égalise l’équation, de sorte que l’Iran a tout intérêt à ce que l’effondrement des prix pétroliers dure. Il espère contraindre ainsi ses rivaux à revenir à la table de négociations.

Au-delà du Moyen-Orient, d’autres gros producteurs de pétrole sont aussi touchés, comme l’Algérie, le Venezuela ou le Mexique. En Algérie, les autorités prétendent gérer la crise – mais l’argent ne rentre plus dans les caisses. L’Irak est le seul pays où les tensions sont assez fortes pour pousser à l’affrontement entre les forces américaines et les milices chiites. Mais rien n’est sûr et les Iraniens feront tout pour calmer le jeu.

Le Qatar n’a jamais été un gros producteur de pétrole, mais de gaz. Or l’avenir énergétique est au gaz naturel liquéfié. Il est donc en position favorable et pourra s’entendre avec l’Iran et la Russie, autres gros producteurs de gaz. L’affaiblissement financier de l’Arabie Saoudite et des Émirats arabes unis ne peut que les encourager à négocier une réorganisation régionale. Quant aux initiatives que la France pourrait prendre au Liban, mes fonctions actuelles m’interdisent de me prononcer sur la question.

Même chose concernant la mission sénatoriale en Israël. Le bon sens serait de discuter avec toutes les parties prenantes, d’essayer de comprendre ce qu’elles ont à dire. Parmi les Palestiniens, certains militent pour une troisième intifada pour pousser Israël à négocier. D’autres plaident pour une stratégie nataliste de long terme, dans l’idée qu’un déséquilibre démographique flagrant obligerait les autorités israéliennes à organiser le divorce. Enfin, un troisième groupe considère que les revendications palestiniennes ne sont plus qu’un rêve, que le train est passé : mieux vaut trouver un arrangement négocié avec Israël, endossé par la communauté internationale, notamment les États-Unis, l’Europe et les monarchies du Golfe - bref, sauver les meubles en retirant le maximum d’argent.

Enfin, l’Union pour la Méditerranée était une belle idée. Mais dès lors qu’elle laissait de côté des pays non riverains comme l’Allemagne, le Benelux ou le Royaume-Uni, elle avait peu de chances d’aboutir. Inclure Israël était également compliqué. De mon point de vue, elle était morte née. L’initiative 5 + 5 est intéressante en ce qu’elle associe cinq pays de la rive nord et cinq pays de la rive sud de la Méditerranée occidentale – le Portugal, l’Espagne, la France, l’Italie et Malte côté nord, et, côté sud, les pays de la Libye jusqu’au Maroc. Mais elle aboutit aussi à fragmenter encore un peu la Méditerranée, laissant les pays de Méditerranée orientale dériver dans l’opposition géopolitique entre la Turquie, la Russie, la Chine et les États-Unis. Mieux vaudrait une vision européenne qui englobe l’ensemble de la région.

Le Conseil de sécurité peut certainement agir pour imposer une levée des sanctions. Cependant, les positions des cinq membres sont radicalement divergentes, que ce soit sur le dossier syrien ou iranien.

M. Christian Cambon, président. – Merci pour cet éclairage lucide, précis et renseigné qui nous aide à comprendre une situation qui concerne forcément la France, au niveau européen ou national. Nous aurons certainement l’occasion de nous retrouver car ce dossier est loin d’être clos.

La téléconférence est close à 16h35.

Jeudi 30 avril 2020

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La téléconférence est ouverte à 15 h 30.

Audition de M. Philippe Étienne, ambassadeur de France aux États-Unis, sur la gestion de la crise sanitaire aux États-Unis, son impact sur la campagne présidentielle américaine, les conséquences géopolitiques de la crise du Covid (en téléconférence)

M. Christian Cambon, président. – Nous auditionnons M. Philippe Étienne, ambassadeur de France à Washington, sur les conséquences intérieures et géopolitiques de la crise sanitaire aux États-Unis.

Monsieur l’ambassadeur, vous avez exercé, entre autres, les fonctions de conseiller diplomatique du Président Macron et celle d’ambassadeur en Allemagne. Vous êtes un acteur central de notre politique étrangère.

Les États-Unis, première puissance mondiale, apparaissent aujourd’hui vulnérables. Plus que jamais, le « Gulliver empêtré », pour reprendre le mot de Stanley Hoffmann, montre ses pieds d’argile. Nous comptons sur cette audition pour décrypter ce qui s’y joue réellement. Sommes-nous à un tournant ?

La situation sanitaire est présentée comme désastreuse, mais le nombre de décès par million d’habitants reste plus faible qu’en Europe occidentale. Les atermoiements et provocations du président Donald Trump occupent la Une des médias, mais masquent la part importante du travail réalisé par les gouverneurs des États fédérés et les autorités locales. Quelle est la situation sanitaire ? Quelles sont les perspectives de sortie de crise ? Quel est le niveau de l’épidémie au sein des forces armées ? Comment celles-ci sont-elles mobilisées ?

Derrière la crise sanitaire se profile une crise économique et sociale massive. Le pays est connu pour son libéralisme économique et son système de protection sociale allégée. La réponse, partagée par les républicains et les démocrates, consiste, comme partout dans le monde, en des injections massives de fonds publics dans l’économie et dans la protection sociale. L’économie américaine pourra-t-elle rebondir, comme elle l’avait fait après la crise des *subprimes* de 2008 ? Va-t-elle s’enfoncer dans une déflation durable, avec un chômage beaucoup plus important ? Quel sera l’effet des prix bas sur les producteurs de pétrole de schiste ? Comment sera financée à terme la dette américaine ? Le dollar ne risque-t-il pas perdre sa place de référence dans l’économie mondiale ?

Nous attendons évidemment votre analyse sur la situation politique intérieure en cette année électorale. Comment la campagne des primaires se déroule-t-elle dans ce contexte perturbé ? Les élections pourront-elles se tenir ? La crise peut-elle changer la donne dans la course à la réélection de Donald Trump ? Une victoire démocrate devient-elle possible ?

Sur le plan extérieur, la crise accentue le repli sur soi et le désengagement américain dans le monde. Faut-il craindre un désengagement plus marqué encore dans la défense de l’Europe ? *Quid* du Sahel, où le soutien américain est essentiel à Barkhane ? La

rivalité avec la Chine peut-elle tourner à une forme de guerre froide ? En cas d'alternance, les démocrates sont-ils susceptibles de redonner ses chances au multilatéralisme ?

M. Philippe Étienne, ambassadeur de France aux États-Unis. – Je remercie votre commission de me donner l'occasion de m'exprimer sur les dimensions sanitaire, économique et sociale, politique et géopolitique de la crise du Covid-19 aux États-Unis.

Je salue l'approbation par le Sénat, dont je connais l'intérêt pour les questions relatives aux Français de l'étranger, du projet de loi autorisant la ratification de l'accord franco-américain sur l'emploi des conjoints d'agents. Ce texte était particulièrement attendu.

L'ambassade de France aux États-Unis a été mobilisée, dès la fermeture des frontières américaines et celle des frontières extérieures de Schengen, pour rapatrier les Français de passage. Nos consulats généraux ont été très sollicités. Quelque 22 000 Français ont ainsi pu rentrer en France. Le nombre de Français sans solution de retour, que nous suivons régulièrement, s'est stabilisé : entre 85 et 100 personnes. Nous sommes très attentifs à la situation des étudiants. Nous avons également dû traiter le cas des passagers des navires de croisière. Nos 53 établissements scolaires homologués ont dû fermer ; nous leur assurons un accompagnement régulier.

Vous m'interrogez sur la dimension sanitaire de la crise. On dénombre à ce stade 1,37 million de cas positifs au Covid-19 et plus de 60 000 décès. Après un début d'épidémie sur la côte Ouest, il y a eu ce foyer important à New York. D'autres foyers se développent désormais, même dans des zones plus rurales. L'épidémie progresse dans une vingtaine des cinquante États fédérés, se stabilise dans une vingtaine d'autres et ralentit dans une dizaine. Ce bilan contrasté tient à la taille, mais également à la nature fédérale du pays. Les gouverneurs jouent effectivement un rôle essentiel dans la gestion de la crise. La pandémie souligne des inégalités au sein de la société américaine : les afro-américains sont ainsi une part nettement plus importante des victimes dans certains États.

La crise est traitée à l'échelon fédéral et à celui des États. L'urgence nationale décrétée le 13 mars s'est accompagnée d'orientations présentées par le président Trump, avec des conseils de distanciation sociale, en se prononçant contre les rassemblements de plus de dix personnes et les déplacements non essentiels. Parallèlement, tous les États ont pris des dispositions. La plupart ont demandé à la population de rester à la maison ; d'autres ont préféré laisser cette responsabilité aux communes ou aux comtés.

La mobilisation des administrations à l'échelon fédéral et dans les États a tourné autour des équipements, et tout particulièrement de la mise à disposition des tests. Le président Trump a remis en vigueur le *Defense Production Act*, qui date de 1951, pour pouvoir contraindre l'appareil productif et industriel américain, par exemple en obligeant hier au maintien de l'activité de transformation de viande. Les débats portent sur les tests et les dépistages ; les recherches, sur les traitements et les vaccins, avec les premières autorisations de traitements intervenues ces derniers jours

Le système de santé des États-Unis, malgré son coût, ne couvre pas toute la population. C'est un facteur potentiel d'inégalités dans la contamination par le virus. Les premières mesures prises par le Congrès et promulguées par le président visaient donc à élargir la couverture santé (gratuité des tests, couverture des frais d'hospitalisation liés au Covid).

L'armée a été touchée -on a beaucoup parlé du porte-avions Theodore Roosevelt- elle a aussi mobilisé des équipements, dont deux bateaux hôpitaux militaires, ainsi que des moyens humains (corps des ingénieurs, garde nationale) importants.

Aujourd'hui, le principal débat porte sur le déconfinement. L'échelon fédéral a publié des orientations, en recommandant trois étapes. La décision est laissée à chaque gouverneur. Dans certains États, principalement républicains, on sent une pression à la réouverture même lorsque les critères fixés à l'échelon fédéral ne sont pas remplis.

J'en viens à la dimension économique. Ces dernières semaines, 30 millions d'Américains se sont inscrits au chômage. Le PIB a reculé de 4,8 % au premier trimestre en tendance annuelle. La crise est donc d'ores et déjà majeure. La situation varie selon les secteurs : les plus touchés sont la restauration, l'hôtellerie, le tourisme, le transport aérien ainsi que nombre d'industries manufacturières. L'effondrement de la demande mondiale de pétrole et de gaz a des conséquences dramatiques pour beaucoup de sous-traitants.

Les pouvoirs publics ne sont pas restés sans réaction. Il y a eu quatre plans de réponse, dont le plus important, adopté par le Congrès le 27 mars, prévoit un soutien de 2 200 milliards de dollars, soit 10 % du PIB américain. Il comporte un important dispositif d'aide aux PME ainsi que des mesures relatives aux prêts, avec une coordination étroite entre le département du Trésor et la Réserve fédérale.

Un mot de la dimension politique. La réponse des autorités, fédérées et fédérale, s'inscrit dans la perspective des élections du 3 novembre prochain. Les modalités de vote à ces élections sont d'ores et déjà impactées par la crise. Déplacer la date de l'élection exigerait une loi fédérale. Le camp démocrate a demandé que le vote par correspondance soit facilité, ce qui est en général refusé par les républicains. Ce qui est en jeu, c'est le taux de participation, notamment dans certains États stratégiques.

Les élections, je le rappelle, visent non seulement à élire le président mais également à renouveler intégralement la Chambre des représentants (où la majorité républicaine est devenue démocrate en 2018) et partiellement le Sénat – dans lequel les républicains n'ont que trois voix de majorité. Le lien entre ces perspectives électorales et le succès du déconfinement est évident. On espère un rebond économique au second semestre. L'atout du président était en effet jusqu'à présent le succès de l'économie américaine, sur lequel il comptait pour se faire réélire. Les élections seront aussi en partie un référendum sur la façon dont la crise aura été gérée, dans chaque Etat et au niveau fédéral, avec une polarisation politique entre républicains et démocrates.

Les responsables américains mettent en avant la responsabilité de la Chine. La crise du coronavirus apporte une nouvelle illustration d'une double tendance : la confrontation croissante entre les États-Unis et la Chine et la méfiance de l'administration américaine à l'égard du multilatéralisme. La polémique prend même un tour juridique : dans certains États, des recours contre la Chine ont été déposés. Les États-Unis cherchent à contrer le narratif de Pékin et ont durci leur discours contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), après avoir décidé de suspendre certains de leurs versements à cette institution. Ils demeurent toutefois un acteur majeur dans le financement de la santé mondiale.

Face à cette situation, l'Europe, et en particulier la France, est à la manœuvre au sein des Nations unies, du G20, du G7. La présidence américaine du G7 a ainsi organisé les

coordinations entre chefs d'État et de gouvernement, entre ministres de la santé, de l'économie et des finances, entre spécialistes de la recherche. De premières décisions ont été prises : le G20 a décidé un allègement (moratoire sur le paiement des intérêts) de la dette des pays les plus vulnérables notamment en Afrique. Les États-Unis ont conscience qu'ils doivent être actifs pour contrer la « diplomatie du masque » de la Chine. Ils développent donc leur action diplomatique en Europe, en Afrique, en Amérique latine et en Asie, et augmentent les moyens qui lui sont consacrés.

M. Ladislas Poniatowski. – Monsieur l'ambassadeur, ma première question porte sur la politique intérieure. Le président Trump a particulièrement mal géré la crise du coronavirus. Après avoir nié la gravité du problème, il s'est réveillé devant l'importance des dégâts et la réaction de certains gouverneurs, qui n'ont pas attendu que des décisions soient prises au niveau fédéral. Maintenant, il promet le déconfinement, soutenu par ses partisans qui n'hésitent pas à manifester – nous en avons vu des images frappantes aux journaux télévisés. Quelles en seront les répercussions sur le résultat des élections ? En 2016, l'*establishment* et les médias avaient caricaturé Donald Trump ; ne font-ils pas la même erreur aujourd'hui ? Par sa manière de gérer la crise, le président ne conforte-t-il pas son électorat, qui est celui de l'Amérique profonde ?

Ma seconde question porte sur la politique internationale. Je ne comprends pas la stratégie du président Trump en Iran. Dans un premier temps, il a décidé que les États-Unis quittaient l'accord nucléaire, pourtant ratifié par la Chine, la Russie, l'Europe... Aujourd'hui, à l'approche d'une échéance importante, qui devrait permettre la reprise des ventes d'armes à l'Iran, il cherche à rentrer de nouveau dans le jeu. Les États-Unis quittent l'Irak et veulent rester un acteur en Iran : mais à quel jeu joue donc le président Trump ?

M. Rachid Temal. – Merci pour ce tour d'horizon et pour votre point sur la situation des Français de l'étranger. Je suis co-rapporteur, avec mon collègue Jean-Pierre Grand, sur ce sujet.

S'agissant des conséquences potentielles de la crise sur l'élection présidentielle, je partage en partie le propos de M. Poniatowski. La stratégie de Donald Trump est de conforter son électorat. Le refus d'élargir le vote par correspondance participe de cette stratégie.

On constate que les États fédérés reprennent la main dans la gestion de la crise. Quelles conséquences cette situation peut-elle avoir sur leurs rapports avec l'État fédéral ?

Imaginons que Joe Biden gagne l'élection. Quels changements pourraient alors intervenir dans la gestion de la crise ? Plus globalement, que pense-t-il du multilatéralisme ?

Pour le directeur de l'Institut français des relations internationales, cette crise est la première du monde post-américain. Les États-Unis jouent un rôle économique et politique important, mais on constate qu'ils ont, depuis quelques années, détourné leur regard de l'Ouest– l'Europe pour le tourner vers l'Est– la Chine, à la fois partenaire potentiel et ennemi. Une fois cette crise passée, quel pourrait être leur rapport à ce pays, mais également au système multilatéral, à l'Europe et à la France ? Avons-nous une carte à jouer dans la recomposition du monde à laquelle nous assistons ?

M. Alain Cazabonne. – Merci de votre exposé et de l'accueil que vous nous aviez réservé à Washington lors de la réunion de l'OTAN.

L'issue du scrutin de novembre dépend, vous l'avez dit, de la situation économique dans laquelle se trouveront les États-Unis. Si Donald Trump n'est pas réélu, *quid* des relations de ce pays avec Israël et la Palestine ? Assisterons-nous à un changement complet de politique et à la reprise d'un dialogue ? Le plan de paix risque-t-il d'être jeté aux orties ? L'ambassade américaine restera-t-elle à Jérusalem ? Allons-nous revenir au *statu quo ante* sur la question des colonies ?

Quelle est la position des démocrates sur l'intervention des forces américaines en Afrique, où elles nous apportent un soutien extrêmement important ?

M. Richard Yung. – Nous avons des inquiétudes concernant les écoles françaises aux États-Unis, essentiellement financées par les parents. Si ceux-ci sont victimes de la crise économique, les écoles seront en péril. Un important plan de soutien aux Français de l'étranger, doté de 240 millions d'euros, a été présenté ce matin. Sera-t-il suffisant ?

Nous avons été saisis par des compatriotes confrontés à des fins de visa anticipées, liées à la perte de leur emploi. Pouvez-vous nous en dire un mot ?

Pensez-vous que cette crise puisse être l'occasion d'ingérences étrangères dans l'élection présidentielle américaine ?

La chute du prix du pétrole ne risque-t-elle pas de mettre en danger l'industrie du gaz de schiste dans certains États américains ? De petits producteurs vont sans doute devoir cesser leur activité. N'est-ce pas une mauvaise chose pour Donald Trump ? Les grandes *majors* vont-elle en profiter pour racheter ces petits producteurs ?

Si Joe Biden était élu, la situation pourrait-elle changer au Proche-Orient ? Donald Trump estime qu'une partie de la Cisjordanie occupée pourrait être annexée par Israël. Cette orientation pourrait-elle être remise en cause ?

M. Jean-Noël Guérini. – Quelles sont les coopérations entre centres de recherche pour la mise au point d'un vaccin contre le coronavirus ? Est-ce chacun pour soi, ou le gouvernement français favorise-t-il des collaborations ?

Quel est le sentiment des Gafam – Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft face à la volonté française de taxer les profits réalisés sur le territoire national ?

La politique américaine de taxation de certains produits français, comme le vin, est-elle entrée en application ? Les éventuelles mesures de rétorsion que nous pourrions prendre sont-elles crédibles ?

Le président Macron apparaît, dans un monde en crise, comme l'un des derniers défenseurs du multilatéralisme. Ses choix sont-ils tenables en cas de réélection du président américain ?

Joe Biden peut-il, selon vous, rassembler les électeurs de Bernie Sanders, condition importante pour battre Donald Trump ?

M. Pierre Laurent. – Vous avez évoqué le nombre très important de morts et l'état de la couverture sanitaire aux États-Unis. Le problème vient-il du manque de moyens hospitaliers, comme en France, ou des conditions d'accès aux soins ?

Trente millions d'Américains se sont inscrits au chômage. Quel est le régime d'indemnisation ?

M. Poniatowski a évoqué les manifestations anti-confinement, qui ont été médiatisées en France. Quelle est leur ampleur réelle ? Qui les organise ? Les images ne reflètent quelquefois pas correctement la réalité...

L'escalade des propos du président Trump contre l'OMS s'accroît. Outre la dimension électorale, liée à la campagne présidentielle, ne faut-il pas y voir une tendance plus profonde ? Ne risque-t-on pas d'assister, si Donald Trump est réélu, à une remise en cause des cadres multilatéraux et du travail de l'ONU ?

Quel est l'état du camp démocrate ? Observe-t-on une dynamique autour de Joe Biden ou une démobilisation des électeurs de Bernie Sanders ?

M. Joël Guerriau. – Les États-Unis ont accéléré leur rythme d'extraction de pétrole et l'Arabie saoudite a vendu des actions d'Aramco pour se diversifier. Cette situation va-t-elle compliquer les relations américano-saoudiennes ? Cela peut-il accentuer les tensions dans la résolution des conflits dans cette région ?

Donald Trump est-il suivi dans sa mise en cause du multilatéralisme ? Le recul des États-Unis au sein des organisations internationales, notamment l'OMS, pousse-t-il ces dernières à se tourner vers la Chine pour assurer leur financement ? Est-ce une lame de fond inéluctable ou un revirement est-il possible ? Quelles conséquences pour les Européens ?

Le président américain est connu pour son imprévisibilité et ses décisions jacksoniennes. Par exemple, il a tenu sa promesse électorale en sortant de l'accord nucléaire avec l'Iran, sans se soucier de l'impact de sa décision pour ses alliés européens. Le contexte électoral nous expose-t-il à d'autres promesses populistes qui accentueraient l'instabilité internationale ? Si les États-Unis quittaient le Moyen-Orient, quelles en seraient les conséquences ?

Pouvez-vous nous en dire davantage sur la coopération entre le niveau fédéral et le niveau étatique dans la gestion de la crise sanitaire ? Comment la pandémie peut-elle affecter le processus électoral américain selon ce que chaque État décidera ?

M. Philippe Étienne. – Monsieur Poniatowski, la façon dont le président Trump a géré la crise a été, et est toujours, très commentée. Il met en avant le fait d'avoir interdit l'accès au territoire américain aux vols en provenance de la Chine dès le 30 janvier dernier, alors que l'OMS, à l'époque, n'avait pas recommandé cette mesure. L'administration, par ailleurs, accuse la Chine de n'avoir pas alerté suffisamment tôt sur les risques de ce virus.

Cette crise aura un nécessairement un impact sur le résultat des élections, mais qu'il est impossible de prédire : cela dépendra du rétablissement, ou non, de l'économie et du jugement que porteront les électeurs sur la gestion de la crise, y compris par chaque gouverneur.

Vous le savez, le président est élu par un collège électoral. En 2016, Donald Trump, l'a emporté grâce à sa victoire dans certains États pivots. En novembre prochain, la situation pourrait donner aussi un rôle clef à certains États (on évoque de nouveau des États tel que la Floride, le Michigan et la Pennsylvanie), d'où l'importance du jugement que porteront, par exemple, les électeurs sur les actions du gouverneur républicain de Floride ou de la gouverneure démocrate du Michigan.

Il est exact que les médias et l'*establishment* ont sous-estimé le candidat Trump en 2016. Le noyau électoral de M. Trump n'est pas altéré par cette crise, si l'on en croit les sondages. Le problème du président comme des démocrates est de rallier assez d'indépendants, pour l'emporter dans les États pivots : c'est là que peut se jouer de nouveau, à la marge, le sort de l'élection.

M. Trump a annoncé hier qu'il reprenait ses déplacements, et il se rendra en Arizona puis dans l'Ohio les semaines prochaines. Jusqu'ici, des points de presse quotidiens, pour controversés qu'ils aient pu être, lui ont permis d'occuper l'espace médiatique, alors que son opposant, M. Biden, perdait en visibilité. Ces derniers jours, D. Trump a espacé quelque peu ses sorties médiatiques. Il cherche à présent à occuper le terrain de la réouverture de l'économie.

Avec l'Iran, la stratégie américaine reste d'exercer une pression maximale, y compris en vue de l'échéance de l'embargo sur les livraisons d'armes, à l'automne prochain. Les Américains ont proposé une aide bilatérale (refusée) à l'Iran pour le covid 19, mais leur stratégie n'a pas changé. Peuvent-ils quitter l'Irak ? La crise a des effets sur les missions d'entraînement de l'armée irakienne par la coalition internationale, mais la lutte contre toute réactivation de Daech reste d'actualité, pour eux comme pour nous.

Quel sera l'effet de la crise sur le fédéralisme ? Le débat sur le sujet est consubstantiel aux États-Unis depuis leur origine. On observe à présent que des groupes d'États, de la côte Pacifique, des environs de New York ou du Midwest, se constituent pour coordonner leur approvisionnement en matériel médical ou pour s'accorder sur les conditions du déconfinement. Un tel phénomène a déjà eu lieu, avant cette crise, au sujet de la régulation de l'Internet ou des mesures environnementales et climatiques, en particulier autour de la Californie. À cet égard, la crise peut accélérer une tendance déjà en cours.

Débouchera-t-elle sur un monde bipolaire, ou même zéro-polaire ? Quelle sera la place de l'Europe, de la France ? Les initiatives prises par le Président de la République et par l'Europe, notamment sur l'accès aux diagnostics, aux futurs traitements et aux vaccins que nous espérons, et sur le renforcement des systèmes de santé dans les pays les plus vulnérables, illustrent la manière dont notre continent promeut une réponse multilatérale efficace. Aurons-nous un soutien suffisant ? Nous nous efforçons de convaincre nos alliés.

Quel sera l'effet de l'élection sur les relations entre Israël et la Palestine ? D'abord, si le gouvernement de coalition est bien constitué en Israël entre MM. Netanyahu et Gantz, son programme prévoit une annexion partielle de la Cisjordanie de la vallée du Jourdain, qui pourrait avoir lieu avant le 3 novembre et aurait de lourdes conséquences. Les positions d'une administration démocrate seraient-elles différentes ? Le parti démocrate en a beaucoup débattu. Sur la localisation de l'ambassade américaine, il serait difficile de revenir en arrière, comme l'a récemment confirmé Joe Biden. Mais les paramètres de la position américaine seraient sans doute différents.

La revue des forces américaines déployées dans le monde n'est pas achevée, et le soutien américain à l'opération Barkhane demeure, pour l'instant. Sur ce thème, il n'y a pas forcément de divergence entre démocrates et républicains. Au Congrès, en tous cas, nous bénéficions d'un soutien bipartisan en faveur du maintien de l'effort dans la lutte contre le terrorisme au Sahel.

Le plan de soutien annoncé par notre Gouvernement en faveur des communautés scolaires à l'étranger est important, tout comme le renforcement des bourses. Nous suivons les difficultés de nos établissements, qui se remettent plus ou moins difficilement de la crise. La question des visas est sensible. Si la France a prolongé la validité de tous les titres de séjour en cours de validité, les États-Unis ont pris des dispositions permettant une telle prolongation, mais au cas par cas, qu'il s'agisse des visas ou des ESTA (*Electronic System for Travel Authorization*). Nous dialoguons avec l'administration américaine et intervenons dans les cas les plus délicats.

Les ingérences de certains pays, que nous connaissons bien, dans les campagnes électorales de nos démocraties se poursuivront certainement. Les dispositifs mis en place sur certains réseaux sociaux font apparaître l'importance, désormais, de la bataille des narratifs : sur le coronavirus, sur les mérites des différents systèmes... Cette bataille se livre aussi bien dans nos pays qu'en Afrique, en Amérique latine ou en Asie. Les États-Unis et l'Europe ont un intérêt commun à montrer l'efficacité et les avantages d'un traitement démocratique de la crise.

La baisse spectaculaire des prix du pétrole joue un rôle politique important dans les États où l'on exploite les gaz de schiste, comme la Pennsylvanie ou le Texas. Le président Trump ne s'y est pas trompé et s'est impliqué personnellement pour trouver un accord entre l'Arabie saoudite et la Russie, au sein de l'OPEP+, d'autant plus qu'il a manifesté sa fierté de voir les États-Unis redevenir un exportateur net d'hydrocarbures.

La coopération entre les politiques et les institutions de recherche dans le monde est cruciale. La France s'est clairement engagée, au cours de la visioconférence tenue il y a peu à Genève, pour accélérer la coopération internationale dans la conception et la production de diagnostics, de traitements et de vaccins, et faciliter leur accès aux pays qui en auront besoin, notamment en Afrique. La course engagée pour la recherche du vaccin est en effet intense.

La taxation du numérique fait toujours l'objet de négociations au sein de l'OCDE. Les difficultés économiques actuelles ne tendront certes pas à réduire l'importance de cette question, puisque les États seront tous, après la crise, à la recherche de ressources à la fois justes et supplémentaires. L'économie numérique traverse cette crise de manière différenciée : certains acteurs peuvent développer leurs activités ; d'autres, comme ceux qui sont axés sur le partage de ressources dans le domaine du tourisme ou des déplacements, sont davantage impactés.

Le contentieux entre Airbus et Boeing reste pendant. Les droits supplémentaires sur le vin, entre autres produits européens, ont bien été appliqués. L'Europe se réserve d'instaurer à son tour des tarifs à l'issue du panel Boeing de l'OMC. La crise actuelle, qui affecte toute la chaîne aéronautique, mais aussi les producteurs frappés par ces droits, est une raison supplémentaire pour l'Europe d'insister auprès des États-Unis pour que ce contentieux soit réglé au plus vite.

La France plaide toujours pour une gestion multilatérale, y compris au sein des institutions qui sont chargées de la santé, et en particulier en ce qui concerne l'aide à l'Afrique, qui subira un impact économique majeur. Pour faire face à ce défi, nous avons engagé une concertation avec les États-Unis. Il faudra tirer les leçons de la crise sur le fonctionnement de nos institutions multilatérales, y compris l'OMS, mais la priorité actuelle est une coopération internationale efficace contre la pandémie, qui est un défi global.

Joe Biden saura-t-il rassembler autour de lui l'électorat de Bernie Sanders ? La question est en effet importante. Il a bénéficié d'un ralliement accéléré de tous les autres candidats à l'investiture démocrate, par rapport à ce qui s'était passé il y a quatre ans. Son handicap réside dans un accès plus difficile aux médias et à l'attention de la population par rapport à M. Trump et même aux gouverneurs. Pour mobiliser, il lui faut ne pas apparaître comme le candidat du *statu quo ante*, afin de toucher l'électorat populaire qui s'était tourné vers M. Trump ; il lui faudra rassembler les électeurs qui avaient fait défaut à Mme Clinton en 2016, notamment dans les États industriels du Midwest, ainsi que les minorités ethniques, qu'il lui faudra inciter à aller voter. Les démocrates de la minorité hispanique s'était largement ralliés à Bernie Sanders, tout comme les jeunes, dont le taux de participation est traditionnellement plus faible. Si Joe Biden a fait plusieurs gestes, sur le coût des études universitaires ou l'assurance-santé, sujet majeur de la campagne, on ne sait pas encore dire s'il récupérera à son profit l'enthousiasme qu'avait soulevé Bernie Sanders auprès de certains jeunes électeurs.

Le nombre de morts, certes impressionnant mais qu'il faut rapporter à la population, est-il dû à l'insuffisance des moyens médicaux ou à la difficulté d'y accéder ? On a observé à New York, comme en Europe, des hôpitaux saturés et des carences en matériel de protection. Pour autant, les principaux handicaps des populations les plus vulnérables ont été aussi des facteurs de comorbidité, ou l'exposition au virus de par les métiers exercés.

Les avantages offerts aux quelque 30 millions de nouveaux inscrits au chômage dépendent des États, mais les mesures sociales prises par le Congrès comportent un renforcement et une extension de l'assurance-chômage. Faudra-t-il envisager un renforcement permanent du filet de sécurité sociale aux Etats-Unis ? Ce sera l'un des sujets de la campagne.

Les manifestations contre le confinement étaient liées à une frange plutôt extrême. Sans être massives, elles étaient coordonnées sur les réseaux sociaux et visaient certains gouverneurs démocrates.

La mesure prise contre l'OMS s'explique par les critiques récentes dont elle a fait l'objet aux Etats-Unis dans le contexte Covid 19, mais c'est aussi la continuation d'une tendance de méfiance vis-à-vis du multilatéralisme. Comme en Europe, la pandémie suscite des débats sur le rapatriement des chaînes de production, notamment de médicaments. Les États-Unis soulignent en tous cas que le financement de l'OMS suspendu ne représente qu'une faible part de leur soutien multilatéral, ou bilatéral, à la santé dans le monde : ils dépensent énormément pour la santé globale. Et leur contribution à l'OMS était plus de dix fois supérieure à celle de la Chine. Ils ne se désengageront donc pas du financement international de la santé, mais indiquent qu'ils pourraient passer par d'autres canaux que l'OMS.

Vis-à-vis de l'Arabie saoudite, on percevait déjà une attitude critique au Congrès, y compris chez les élus républicains, lors de l'affaire Khashoggi. L'aggravation de la crise pétrolière a entraîné d'autres réactions des États américains producteurs d'hydrocarbures. Au niveau de l'administration présidentielle, toutefois, on reste attaché à la relation avec ce pays, dans lequel M. Trump s'était rendu immédiatement après son élection. L'Arabie saoudite a déclaré une trêve unilatérale au Yémen, ce qui est un point positivement ressenti. Dans d'autres régions, on voit que les crises ne s'arrêtent pas. D'où le soutien apporté par la France à l'appel du Secrétaire général des Nations unies à un cessez-le-feu général, dont nous souhaiterions qu'il aboutisse à une coopération entre ses 5 membres permanent et à une résolution du Conseil de sécurité.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – La crise sanitaire actuelle confirme voire amplifie les tendances à l'œuvre depuis le début du mandat de Donald Trump en matière de politique étrangère : le refus de la coopération multilatérale, un désintérêt évident pour l'Europe et une méfiance envers les organisations supranationales, comme le démontre la suspension de la contribution américaine à l'OMS. Pensez-vous que cette crise, au-delà de l'attitude du président Trump, puisse exacerber les réflexes isolationnistes de la population américaine ?

Vous nous avez invités à ne pas surestimer l'importance du retrait américain de l'OMS. Je suis d'accord avec vous : Jean-Pierre Vial et moi-même venons d'auditionner le directeur de l'ONG Acted, qui nous a confirmé que les Américains restaient de gros bailleurs de fonds et des donateurs d'ordre importants dans le domaine de la santé. Cela étant, nous constatons que les fondations privées, comme la fondation Bill et Melinda Gates, sont désormais en première ligne. Si certaines de ces fondations ont bien un but philanthropique, ce n'est pas vrai de toutes : ne doit-on pas s'inquiéter de l'émergence de ces acteurs privés ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je souhaiterais vous entendre sur la résilience de la communauté française aux États-Unis et l'impact de la crise sur celle-ci. Vous avez déclaré avoir identifié et aidé certaines personnes à rentrer en France. Reste-t-il des Français bloqués aux États-Unis ou, à l'inverse, des compatriotes bloqués en France ?

Pourriez-vous dresser un état de lieux du réseau culturel français aux États-Unis, notamment celui des alliances françaises ? Nous avons lancé une pétition pour les aider, mais cette cause n'a pas trouvé d'écho dans le dispositif de soutien aux Français de l'étranger annoncé par le Gouvernement ce matin.

Bercy réfléchit actuellement à la meilleure manière d'accompagner les entrepreneurs français installés aux États-Unis dans cette crise. Les conseillers du commerce extérieur de la France et les chambres de commerce franco-américaines jouent également un rôle en la matière. Même s'il est compliqué pour une ambassade et des consulats d'avoir une vue globale, je vous sais personnellement impliqué dans différents réseaux : disposeriez-vous de premiers retours de terrain de la part de ces entrepreneurs ?

Enfin, il semblerait que les sites des consulats n'aient pas tous correctement relayé l'information envoyée par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) sur les bourses exceptionnelles dont pourront bénéficier les familles françaises. Il faudrait s'assurer que nos ressortissants en aient rapidement connaissance.

M. Ronan Le Gleut. – Dans une interview donnée en 2018, Donald Trump, citant le Monténégro, remettait en cause l'automaticité des dispositions de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord. Ce changement de discours avait suscité l'effroi dans un certain nombre de pays d'Europe centrale et orientale. Deux ans plus tard, diriez-vous que cette interview marquait un changement de doctrine ? Un président démocrate reviendrait-il au discours précédent, ou ce changement de discours correspond-il à une lame de fond et à une inflexion de la stratégie américaine ?

M. Robert del Picchia. – Je tiens à saluer le dispositif de soutien aux Français de l'étranger annoncé par Jean-Yves Le Drian ce matin. Ce plan de 240 millions d'euros – 100 millions d'euros pour aider le réseau de l'AEFE, 50 millions d'euros pour les bourses – nous reconforte. Cela étant, nous serons attentifs à la revoyure prévue au mois de juin.

Je m'interroge sur la stratégie américaine à l'égard de l'Iran, qui fait figure d'adversaire privilégié des États-Unis. Toutes les occasions sont bonnes pour attiser les tensions, ce qui donne l'impression que le président Trump cherche l'escalade. Pour avoir longtemps couvert l'OPEP dans ma vie de journaliste, je me demande si ces menaces ne traduisent pas plutôt une manœuvre pour faire monter le prix du pétrole. Ne sont-elles pas la manifestation d'une stratégie plus économique que militaire ?

M. Jean-Marie Bockel. – Monsieur l'Ambassadeur, vous avez déjà répondu aux questions que je souhaitais vous poser. Il me reste donc le plaisir de vous saluer. Merci pour votre exposé clair, simple et précis.

M. Olivier Cadic. – À titre personnel, je tiens à vous remercier pour votre action en faveur des Français de l'étranger et pour votre écoute. Vous êtes ainsi intervenu avec succès pour proposer une alternative au trajet des vols rapatriant nos compatriotes de la côte Est, sans passer par New York. Vous avez également pris en compte les demandes que je vous avais transmises, en particulier pour faciliter les ruptures de bail des étudiants français.

Je vous ai également fait part du cas d'une société installée aux États-Unis depuis vingt ans, qui rencontre des difficultés économiques. Pourriez-vous faire un bilan de la situation des entrepreneurs français aux États-Unis ? Quelles répercussions la crise pourrait-elle avoir sur nos échanges commerciaux ?

Vous nous avez expliqué que la mise en cause de la responsabilité de la Chine dans cette crise serait certainement exploitée dans le cadre de l'élection présidentielle américaine. Croyez-vous que ces accusations puissent ouvrir la voie à une escalade et conduire à des mesures proches de celles qui ont été prises à l'encontre de l'Iran ?

M. Philippe Étienne. – Madame Perol-Dumont, en parlant de « réflexes isolationnistes », vous sous-entendez à juste titre qu'il ne faut pas restreindre l'analyse au retrait partiel américain de l'OMS. Il faut en effet chercher à comprendre ce qui anime en profondeur la population américaine. Il est difficile de dire si la crise actuelle exacerbera cette tendance à l'isolement. De mon point de vue, elle peut jouer dans les deux sens. Quel que soit le résultat de l'élection présidentielle, la compétition avec la Chine modèlera largement la politique étrangère des États-Unis. S'il existe un consensus au sujet de la Chine entre démocrates et républicains, il y a des divergences sur les réponses à y apporter: désengagement ou, au contraire, réengagement dans un système international largement délaissé aujourd'hui.

Quoi qu'il en soit, la propension qu'ont les présidents américains – démocrates comme républicains – ces dernières années à inviter l'Europe à prendre davantage de responsabilités risque de perdurer. Je suis d'ailleurs persuadé que l'Europe est capable de relever le défi : c'est tout le sens de la politique de la France, notamment depuis le discours de la Sorbonne du Président de la République. Je crois que cette position américaine est compatible avec le maintien de l'alliance transatlantique – c'est peut-être même la condition d'une alliance renouvelée.

Je vous remercie de m'avoir rapporté les propos des dirigeants d'Acted : en effet, les États-Unis ne se désengagent pas financièrement du secteur de la santé. S'agissant du rôle des fondations privées, je rappellerai que l'initiative prise par la France et l'Union européenne, avec l'OMS, et d'autres institutions de lancer un plan d'action international pour favoriser l'accès aux diagnostics, aux futurs traitements et aux futurs vaccins a pour objectif de réunir

tout le monde : il faut donc que les acteurs privés, les fondations en particulier, s'impliquent. Là où je vous rejoins, c'est qu'il ne faut pas que la coopération internationale soit laissée aux seuls acteurs privés. Il existe des fondations incontournables – je pense bien sûr à la fondation Bill et Melinda Gates – qui ont très tôt alerté sur les enjeux de la vaccination et de la recherche face à la pandémie, mais il faut bien sûr que les États et les institutions internationales soient pleinement mobilisés.

Madame Conway-Mouret, nous suivons au cas par cas la situation des quelques dizaines de Français bloqués aux États-Unis, mais nous ne pouvons pas suivre en effet, en détail, la situation de chaque Français résidant aux États-Unis. Cela étant, nous nous efforçons de répondre aux nombreux ressortissants qui nous sollicitent, notamment *via* les conseillers consulaires, les consulats et les consuls honoraires. Vous avez cité les entrepreneurs : nous avons connaissance de sociétés en difficulté et essayons de les accompagner autant que possible, pour les aider à bénéficier des dispositifs d'aide américains auxquels elles ont droit. Nous sommes mobilisés à cet égard avec les chambres de commerce et les CCEF pour assurer le suivi des entrepreneurs français dans ce pays.

Monsieur Le Gleut, le principal reproche du président Trump vis-à-vis de l'OTAN est, me semble-t-il, que les États-Unis paient à son avis beaucoup trop pour la défense de pays qui ne dépensent pas assez dans ce domaine. Depuis, les Européens ont consenti des efforts financiers, qu'ils ont fait valoir – même si l'on doit aller plus loin. L'Europe doit en effet mieux s'organiser en matière de défense et de sécurité : le Président de la République a évoqué le développement d'un pilier européen dans l'Alliance atlantique. Cette attente vis-à-vis des Européens traduit, sans doute, une orientation profonde de l'opinion américaine.

Monsieur del Picchia, vous appelez à vérifier que le dispositif annoncé ce matin pour soutenir les communautés scolaires à l'étranger est bien suffisant. C'est ce que nous ferons nous aussi sur le terrain, à travers notamment les commissions des bourses scolaires, et nous répercuterons les difficultés que les familles françaises pourraient rencontrer.

S'agissant de la stratégie des États-Unis vis-à-vis de l'Iran, il est exact que le prix du pétrole est une vraie préoccupation du président américain. Cela étant, ce n'est pas la première fois que Donald Trump met clairement les Iraniens en garde contre toute provocation et la mise en jeu de toute vie américaine.

Je vous remercie du fond du cœur, monsieur Bockel, pour vos propos.

Monsieur Cadic, je suis heureux d'avoir pu répondre à certaines de vos questions. Nous avons pris contact avec l'entreprise dont vous m'avez parlé. Nous ferons tout ce qui est en notre pouvoir pour l'aider, comme nous le faisons pour tous nos opérateurs économiques.

Au-delà de la crise du Covid-19, les motifs de tension entre la Chine et les États-Unis sont nombreux, avec des sujets comme Hong-Kong, Taïwan ou la mer de Chine du Sud. Pour autant, le président Trump s'est déclaré attaché au premier accord commercial conclu entre les deux pays juste avant le début de la crise sanitaire. Quel que soit le résultat de l'élection présidentielle américaine, il existera des sujets de divergence entre les deux pays, mais il reste aussi un intérêt commun, qui est la reprise de l'économie mondiale.

M. Christian Cambon, président. – Une dernière question, peut-être plus anecdotique : en tant que témoin privilégié de leurs échanges, comment qualifieriez-vous les

relations personnelles entre le président Trump et le président Macron ? Ont-elles été assombries par les quelques nuages passagers dont nous avons eu connaissance ?

M. Philippe Étienne. – Cette question est loin d'être anecdotique. Les contacts téléphoniques entre les deux présidents sont toujours aussi réguliers, encore davantage dans cette période de crise, car l'actualité l'exige. Les échanges sont cordiaux, directs et de qualité, ce qui n'exclut pas les divergences évidemment, sur l'OMS par exemple.

M. Christian Cambon, président. – Monsieur l'Ambassadeur, merci pour vos réponses très complètes. Je vous remercie également de votre action en direction des Français et des entreprises établis aux États-Unis, pays dont nous allons suivre l'actualité avec beaucoup d'attention, tant il est un allié et un partenaire essentiel.

Contrôle de la mise en application des lois (année parlementaire 2018-2019) - Communication

M. Christian Cambon, président. – Mes chers collègues. Au titre de notre mission de contrôle, il nous revient de tirer le bilan de l'application des lois entrant dans le champ de compétence de notre commission lors de la session précédente, c'est-à-dire la session 2018-2019. Les contributions de l'ensemble des commissions seront ensuite compilées et une discussion s'ouvrira entre le Gouvernement, en la personne du ministre chargé des relations avec le Parlement, le Président du Sénat et les Présidents de commission.

La session 2018-2019 n'a vu la promulgation d'aucune loi dans les secteurs de compétence de notre commission. Ce n'est pas tout à fait vrai, puisque comme vous le savez, l'essentiel de l'activité législative de la commission consiste en l'examen de projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou accords internationaux, mais ceux-ci ne sont pas pris en compte dans le contrôle de la mise en application des lois puisqu'ils n'ont pas besoin de mesures d'application réglementaires. Au cours de la session 2018-2019, le Sénat a adopté 19 accords internationaux.

Par ailleurs, la commission s'est saisie pour avis d'une proposition de loi devenue la loi n° 2019-810 du 1er août 2019 visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles ainsi que de deux propositions de résolutions européennes en application respectivement des articles 73 quater et 73 quinquies du Règlement du Sénat. La première relative à l'extraterritorialité des sanctions américaines est devenue résolution du Sénat le 12 novembre 2018 tandis que la seconde sur l'appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak a été adoptée par le Sénat le 22 janvier 2019.

La commission a également poursuivi sa mission de contrôle en publiant 7 rapports d'information - chiffre identique à celui de la session précédente – qui ont porté sur les sujets suivants : l'Agence française de développement, la cyberattaque contre « Ariane », la Colombie, la défense européenne, la Turquie, l'innovation de défense et la Jordanie.

S'agissant du suivi de l'application des lois stricto sensu, au 31 mars 2020, notre commission suivait l'application de 3 lois adoptées au cours des sessions précédentes et partiellement applicable avec des taux d'application élevés ; 92 %, pour la loi n°2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant

diverses dispositions intéressant la défense et 83 % pour les deux autres lois, à savoir la loi n°2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État ainsi que la loi n°2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.

Les mesures réglementaires publiées entre le 1er octobre 2018 et le 31 mars 2020 ont porté exclusivement sur la loi sur la programmation militaire pour les années 2019 à 2025, adoptée en juillet 2018. On compte ainsi 14 décrets en Conseil d'État, un décret simple ainsi que deux arrêtés. Il ne reste donc plus que deux arrêtés attendus sur ce texte, qui ont tous deux pour objet de préciser les moyens techniques d'immobilisation des moyens de transport selon qu'ils sont à l'usage des militaires déployés sur le territoire ou des militaires chargés de la protection des installations militaires.

Parmi les mesures non réglementaires publiées pendant la période considérée, on enregistre 8 ordonnances qui ont fait l'objet de 4 projets de loi autorisant leur ratification, déposés pour moitié au Sénat et pour moitié à l'Assemblée nationale. La commission se réjouit que toutes les ordonnances attendues sur la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense aient désormais été prises.

Pour mémoire, je vous rappelle que dans le domaine des affaires étrangères, la commission suit toujours l'application de la loi n°2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure. Un décret est toujours attendu sur ce texte. Il est relatif aux conditions de ressources et aux modalités d'application du versement de l'allocation au conjoint ou au partenaire lié par un pacte civil de solidarité de l'agent civil de l'État en service à l'étranger. Interrogé l'an dernier sur les motifs de ce retard par les services de la commission, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères avait indiqué qu'il poursuivait sa réflexion sur la réforme du supplément familial. Nous en sommes toujours au même point et c'est regrettable car cela retarde la bonne mise en œuvre de ce dispositif.

Enfin, pendant la période considérée, la commission a reçu trois rapports attendus sur la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense. Elle a ainsi reçu respectivement le 16 mai et le 16 septembre 2019 les deux bilans de l'exécution de la programmation militaire qui doivent lui être transmis avant le 15 avril et avant le 15 septembre en application de l'article 10 de la loi de 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025. La commission se félicite surtout d'avoir reçu, le 25 juin 2019, le bilan annuel opérationnel et financier relatif aux opérations extérieures et missions intérieures en cours, en l'application de l'article 4 de la loi de programmation militaire de 2018, même si elle a dû le réclamer auprès du ministère des armées car au cours des années précédentes ces informations lui faisaient cruellement défaut.

Pendant la période considérée, la commission a également reçu, avec beaucoup de retard et là aussi, après en avoir fait la demande auprès du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, le rapport bisannuel, attendu en 2018, sur la mise en œuvre de la stratégie française d'aide au développement portant sur la période 2016-2017, en application de l'article 15 de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

Pour votre complète information, le thème transversal du bilan d'application des lois retenu est l'expérimentation. C'est l'occasion pour moi de vous livrer les informations

transmises par les services du ministère des armées sur les résultats des expérimentations prévues à l'article 31 de la loi de programmation militaire 2019-2025.

Concernant le recrutement à titre expérimental de techniciens supérieurs d'études et de fabrications du ministère de la défense de 3e classe (TSEF 3) prévu au I de l'article 31, dans certaines régions ciblées, au terme d'épreuves simplifiées (pas d'épreuve écrite d'admissibilité, dépôt d'un dossier comprenant notamment un CV et une lettre de motivations, suivi d'un oral unique d'admission à l'issue de l'analyse des dossiers), 36 postes ont été ouverts dès février 2019 dans les spécialités informatiques et télécommunications en Ile-de-France et dans les Hauts-de-France (Oise). Ce recrutement expérimental a permis de recevoir en moyenne près de 2 inscrits par poste ouvert (71 inscrits validés au total), alors que le ratio habituel pour le concours classique est inférieur à 0,8 inscrit par poste dans ces deux spécialités. A l'issue de l'admissibilité, 60 candidats ont été retenus pour passer l'oral d'admission.

Concernant la facilitation du recrutement de contractuels prévu au II de l'article 31, cette démarche permet au ministère des armées de recruter des agents de niveau II pour une période de trois ans, alors qu'il n'est normalement possible de ne les recruter que pour une période d'un an renouvelable une fois. Depuis le 1er janvier 2019, le nombre de ces recrutements s'élève à 21, essentiellement dans les familles professionnelles « génie civil » (10 recrutements) et « systèmes d'information et de communication » (5 recrutements). Les familles professionnelles « renseignement », « santé et sécurité au travail » et « rémunération » ne représentent chacune que 2 recrutements.

Les résultats des expérimentations conduites en 2019 apparaissent globalement satisfaisants et les expérimentations se poursuivent en 2020, avec une montée en puissance.

En conclusion, mes chers collègues, pour notre commission, on peut considérer que l'application des lois que nous suivons est globalement satisfaisante sur le plan purement réglementaire.

Nous le savons bien, l'enjeu ce ne sont ni les décrets, ni les arrêtés, c'est bien évidemment le respect de la trajectoire financière de la loi de programmation militaire, pour laquelle nous nourrissons les plus vives inquiétudes.

La téléconférence est close à 17 h 40.

Mercredi 6 mai 2020

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La téléconférence est ouverte à 9 h 45.

Gestion de la crise sanitaire en Chine, conséquences économiques et géopolitiques de la crise du Covid-19 - Audition de M. Laurent Bili, ambassadeur de France en Chine (en téléconférence)(sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La téléconférence est close à 11 h 55.

Jeudi 7 mai 2020

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La téléconférence est ouverte à 10 heures.

Audition de M. Olivier Brochet, directeur de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La téléconférence est close à 11 h 30.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 29 avril 2020

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La téléconférence est ouverte à 10 heures.

Audition de M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) (en téléconférence)

M. Alain Milon, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos), pour une audition consacrée au suivi des mesures d'urgence prises dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Covid-19.

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

Notre commission entend chaque année, à cette période, l'Acos, le plus souvent dans le cadre de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss), pour faire un point de situation sur les comptes de la sécurité sociale de l'année écoulée. Aujourd'hui, cette audition se déroule évidemment dans le cadre particulier de cette crise, juste après les annonces du Premier ministre, hier, à l'Assemblée nationale.

Cette audition a pour objectif de compléter l'information de la commission sur trois points principaux.

Le premier, c'est la façon dont l'Acos s'est adaptée au cours de cette période pour faire face à ses missions de recouvrement et de trésorerie des branches de la sécurité sociale et d'autres assurances sociales.

Le deuxième, c'est le détail des mesures prises en faveur des cotisants, dans une période où des pans entiers de l'économie sont quasiment à l'arrêt.

Enfin, nous souhaiterions connaître l'impact de cette crise sur les comptes sociaux pour les différentes branches. Au cours de son audition devant notre commission la semaine dernière, le ministre de l'action et des comptes publics, M. Darmanin, nous a annoncé un déficit prévisionnel vertigineux de 41 milliards d'euros. Vous nous direz ce que recouvre exactement ce montant.

M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale. – Pour ce qui concerne l'adaptation des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) au contexte de pandémie, nous étions préparés à deux titres.

D'une part, nous avons élaboré, en anticipation de la pandémie H1N1, un plan de continuité de l'activité, régulièrement mis à jour depuis lors ; cela nous avait permis d'identifier les activités à maintenir en toute hypothèse, celles qu'il fallait maintenir dans un mode dégradé et celles qui pouvaient être purement et simplement arrêtées.

D'autre part, nous avons largement promu le télétravail dans le réseau. Ainsi, 45 % des agents de l'Acoss étaient déjà en télétravail et nous étions même allés au-delà pendant les grèves de l'automne dernier.

À partir de la semaine du 24 février, constatant que la situation évoluait rapidement en Italie, nous nous sommes préparés au scénario du pire : le passage de tous les agents en télétravail. Nous avons donc équipé tous les collaborateurs en matériel permettant le télétravail et nous avons mis en place un dispositif permettant à ceux n'ayant pas d'ordinateur portable au bureau de se connecter à distance avec leur ordinateur personnel.

Nous avons donc pu passer très rapidement au télétravail quasi généralisé, avec trois jours de rodage en début du confinement. Ainsi, sur les 16 000 collaborateurs du réseau, il y a chaque jour entre 13 000 et 14 000 collaborateurs connectés pour travailler à distance. L'écart entre ce nombre et le total des 16 000 salariés correspond aux agents qui ne peuvent pas travailler à distance – ils vivent dans une zone blanche ou n'ont pas le matériel, mais cela ne concerne que quelques centaines de personnes – et aux salariés en congé ou en arrêt maladie.

L'essentiel du travail se fait donc à distance, y compris l'accueil téléphonique. C'est important, car nous avons, dans le cadre de cette crise, un grand nombre d'appels de nos différents publics : entreprises, travailleurs indépendants, particuliers indépendants ou salariés à domicile. Nous avons immédiatement identifié que l'accueil téléphonique était une activité centrale.

Les contrôles s'étant interrompus, nous avons réorienté le personnel concerné vers d'autres activités. Les inspecteurs traitent donc des appels téléphoniques des clients ; cela n'allait pas de soi, mais les collaborateurs ont fait preuve d'un grand sens de la solidarité. La présence sur site est uniquement maintenue pour les activités qui ne peuvent se faire à distance : l'édition des courriers que nous envoyons à nos publics – nous en avons réduit les volumes – et le traitement des courriers que nous recevons, sachant que les volumes se sont également réduits, car nos interlocuteurs ont réalisé que ce n'était pas le canal de communication le plus efficace. Ainsi, notre présence sur site est très réduite ; l'activité assurée en télétravail est quasi généralisée.

Nous préparons maintenant l'après-11 mai, en tenant compte du plan annoncé par le Premier ministre hier. La continuité de service est donc assurée.

J'en viens aux mesures d'accompagnement de l'économie. Ces mesures sont inédites par leur ampleur et les possibilités offertes. Ce qui a été mis en place est singulier : il s'agit d'un report de cotisations sans majoration de retard et sans demande classique de délai de la part des cotisants ; en outre, les reports portent aussi sur les cotisations salariales, ce qui n'est pas habituel.

Le fonctionnement de ce report est différent pour les employeurs et pour les indépendants.

Pour les employeurs, en temps normal, le paiement se fait sur l'initiative des cotisants, par virement ou par ordre de prélèvement lors de la déclaration sociale nominative, (DSN). Il faut donc que l'employeur accomplisse une action pour payer, pour payer moins ou pour ne pas payer les cotisations. Les reports de paiement proposés par le Gouvernement se

traduisent par une démarche simple pour l'employeur : celui-ci ajuste le montant des déclarations qu'il peut payer, sans passer par la demande de report.

Cela a exigé de nous une certaine agilité, car l'échéance des employeurs est fixée au 5 ou au 15 de chaque mois ; or l'intervention du Président de la République a eu lieu le 12 mars au soir, peu de temps avant le 15, qui était, en outre, un dimanche. Il a donc fallu fournir l'information aux employeurs qui avaient, pour 85 % d'entre eux, déjà donné leurs ordres de paiement, sans compter que la situation économique a pu se dégrader rapidement. Nous avons donc accordé un délai d'une semaine pour modifier ou pour annuler l'ordre de paiement du 15 mars. Nous avons eu, pour les échéances des 5 et 15 avril, plus de temps de pour agir.

Le montant des cotisations reportées représente, pour le 15 mars, entre 3,7 et 3,9 milliards d'euros et, pour les trois dernières échéances, 11,5 milliards d'euros.

Pour les indépendants, le dispositif est différent. Les seules personnes concernées sont celles qui paient par prélèvement mensuel automatique. Nous avons reporté automatiquement les échéances pour tout le monde, en invitant ceux qui ne voulaient pas se créer de dette vis-à-vis de l'Urssaf à payer spontanément par virement. Les mesures de report représentent, pour les trois échéances, 1,6 milliard d'euros.

Voilà pour le volet le plus massif, les reports de cotisations. C'est un canal de soutien à l'économie, qui présente l'avantage de la réactivité, de la rapidité de mise en œuvre. En effet, au total, depuis le 13 mars, 13 milliards d'euros de trésorerie ont été injectés dans l'économie.

Nous avons reçu des travailleurs indépendants – public touché le plus rapidement par la crise, car ses rentrées financières sont passées à zéro du jour au lendemain tout en devant continuer d'assumer ses charges d'exploitation – des sollicitations très inquiètes ; nous avons donc mis en place trois autres types de mesures.

Il y a tout d'abord le Fonds de solidarité, administré par la Direction générale des finances publiques (DGFIP), dont la vocation est de compenser les pertes de chiffre d'affaires, ainsi que, au sein de l'Urssaf, l'action sociale pour les travailleurs indépendants actifs, héritée de l'ancien régime social des indépendants (RSI). Cette action a été orientée vers des aides directes pour les travailleurs indépendants non éligibles au Fonds de solidarité, leur baisse de chiffre d'affaires étant inférieure à 50 %. Ce dispositif complémentaire du Fonds est activé, mais nous disposons d'une enveloppe financière limitée – 40 millions d'euros sur l'année –, donc nous ciblons les publics les plus en difficulté.

Nous assurons ensuite, comme opérateur, la mise en œuvre d'un autre dispositif : l'aide décidée par le Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSI), regroupant les organisations professionnelles des travailleurs indépendants, qui gère le régime de retraite complémentaire des artisans et commerçants. Cet organisme a décidé, avec l'accord du Gouvernement, d'instaurer une aide équivalente au montant des cotisations retraite complémentaire payées en 2018, dans la limite de 1 250 euros. Cela représente une aide de 1 milliard d'euros, qui bénéficie à 1,3 million de travailleurs indépendants pour un montant moyen de 750 euros. Cette aide a déjà été versée aux artisans et commerçants dont nous avons les coordonnées bancaires ; cela représente les deux tiers, soit 900 000 personnes. Nous sommes en train de recueillir les coordonnées bancaires de ceux dont nous n'en disposons pas.

Enfin, dernier volet d'accompagnement de l'économie, celui qui est destiné aux salariés à domicile, puisque nous intervenons auprès de ce secteur au travers du chèque emploi service universel (CESU) et du service d'aide pour la prestation d'accueil du jeune enfant (Pajemploi). Le Gouvernement a élargi l'aide aux salariés à domicile. Nous avons mis en place un dispositif permettant aux particuliers employeurs de bénéficier du remboursement des heures rémunérées mais non travaillées par leur salarié. Nous avons reçu, pour mars, 485 000 demandes pour le CESU et 262 000 pour Pajemploi. Nous avons d'ores et déjà remboursé à des particuliers employeurs des sommes correspondant au chômage partiel de 360 000 salariés, pour un montant de 76 millions d'euros.

J'en viens aux chiffres annoncés par le ministre de l'action et des comptes publics. Comme nous calons nos estimations avec la Direction de la sécurité sociale, nos données sont cohérentes avec les prévisions du ministre. Néanmoins, sur ces 41 milliards d'euros, il y a des éléments de dépenses, que nous intégrons régulièrement dans notre profil de trésorerie – financement de Santé publique France ou avances aux établissements de santé – et des éléments de recettes.

Pour ce qui concerne les recettes, l'évolution de la masse salariale est passée d'une hausse de 2,4 % à une baisse de 7,5 %, soit une révision de 10 points ; c'est inédit. L'effet sur les cotisations dépasse 20 milliards d'euros. En outre, il faut tenir compte de l'impact sur l'affectation à l'Acosse de certaines recettes fiscales, comme la portion de la TVA qui souffre de la baisse de la consommation.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Pourriez-vous préciser l'ampleur de la baisse attendue de la masse salariale pour 2020 ? Cela permettrait de comprendre les différents facteurs de baisse de recettes prévues.

Vous commencez à avoir de la visibilité sur le comportement des entreprises de moins de 50 salariés concernées par le report de paiement des cotisations sociales depuis un mois et demi. Pouvez-vous nous en dire plus ?

Les employeurs ayant trop payé le 5 avril peuvent modifier leur déclaration. Quel sera le montant des régularisations, donc de moindres recettes, le 5 ou le 15 mai ?

Le plafond de découvert de l'Acosse, passé de 39 à 70 milliards d'euros, vous permettra-t-il de faire face aux prochaines échéances ?

Enfin, une question plus politique : quelles seraient vos suggestions par rapport à la transformation d'une partie des reports en annulations de cotisations ?

M. Jean-Noël Cardoux, président de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale. – Tout d'abord, l'autorisation de découvert de l'Acosse a été portée à 70 milliards d'euros. M. Darmanin nous a indiqué que vous aviez atteint 45 milliards d'euros, mais le directeur de la Caisse nationale des allocations familiales nous a indiqué, la semaine dernière, que le fait d'avancer d'une journée le paiement des allocations familiales le samedi 4 avril, au lieu du lundi 6 avril, vous avait posé des difficultés de trésorerie. Quelle est donc la réalité de l'affirmation du ministre ? Si l'on transforme les reports en exonérations de charges, je doute que ce plafond soit suffisant ; il faudra probablement le réévaluer.

Ensuite, vous financez ce découvert par des emprunts à court terme. Quelle pourrait être la conséquence d'une remontée, même légère, des taux d'intérêt ? La reprise

économique sera très lente. La productivité des entreprises sera considérablement réduite, ce qui entraînera une augmentation des prix, d'où des tensions sur les taux d'intérêt. Pourriez-vous simuler l'effet, sur vos prévisions, d'un dérapage d'un demi-point ou d'un point des taux d'intérêt ?

Enfin, le ministre a déclaré que, face à cette situation difficile, il ferait appel à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). En principe, la Cades doit expirer en 2023. Quelles solutions envisagez-vous pour financer votre dette à ce moment-là ? La prorogation de la Cades est-elle inévitable ?

M. Yann-Gaël Amghar, directeur. – Monsieur le rapporteur général, vous me demandez de distinguer l'impact « report » de l'impact « masse salariale ».

Il y a d'abord l'aspect comptable : que va-t-on retrouver *in fine* dans les résultats du régime général en 2020 ? En théorie, les reports n'ont pas d'impact, puisque les cotisations, même non encaissées, sont bien des produits, que l'on comptabilise comme tels, à charge pour nous de mettre en face des provisions pour créances douteuses. C'est vrai, la situation est exceptionnelle, vu l'ampleur et l'origine de ces créances, mais, en théorie, l'impact sur les comptes est limité. Il s'agit essentiellement d'un impact en trésorerie.

S'agissant de l'impact « masse salariale », il se voit à la fois dans les comptes – ce sont les 41 milliards d'euros évoqués par le ministre des comptes publics – et dans la trésorerie.

Côté comptes, on a surtout un impact « masse salariale » ; en trésorerie, on a un impact « report » et « masse salariale ».

Si sur un mois de mai classique, 10 % des salariés passent en activité partielle, cela ampute la masse salariale d'une année de 0,8 point, soit 1,7 milliard d'euros. Pour arriver aux 7,5 points de diminution de la masse salariale, cela signifie qu'environ 40 % des salariés du secteur privé sont en activité partielle pendant environ deux mois, en espérant revenir à un niveau d'emploi normal une fois ces deux mois passés. Au total, par rapport aux prévisions initiales, nous envisageons une baisse de 10 points, soit 22 milliards d'euros de réduction des recettes du régime général en 2020.

La comparaison entre le 15 mars et le 15 avril est intéressante dans ce qu'elle dit de l'évolution des comportements de paiement. En pourcentage, les reports sont passés de 40,2 % sur l'échéance du 15 mars à 43,6 % sur l'échéance du 15 avril. Il y a donc eu une légère dégradation du recouvrement. De manière générale, les reports sont très inégaux selon les secteurs, l'aggravation du taux de recouvrement étant plus marquée dans les secteurs qui sont plus touchés par cette crise. Ainsi, dans le secteur des transports, les reports se montaient à 47,2 % en mars, soit 7 points au-dessus de la moyenne, et ils ont progressé de plus de 9 points en avril, pour passer à 56,6 %. Côté hébergement-restauration, nous avons 64,5 % de reports sur le mois de mars, et nous sommes passés à 76,4 % en avril.

Il y a donc bien une tendance à l'aggravation, logiquement encore plus marquée dans les secteurs les plus touchés par la crise.

Monsieur le rapporteur général, vous m'interrogez également sur l'ampleur des corrections pouvant intervenir sur l'activité partielle. Cela représente évidemment un aléa négatif pour nos recettes et notre trésorerie. Du fait de la soudaineté de la crise, un certain

nombre d'entreprises n'ont pas été en mesure de déclarer correctement leur niveau d'activité partielle. Nous savons que certaines grandes entreprises ayant eu recours de manière importante au travail partiel en ont déclaré très peu en avril, puisqu'elles pouvaient régulariser par la suite. Ce sont des phénomènes que nous avons anticipés, car nous avons eu très tôt de remontées nous faisant part de difficultés à régulariser la paie. L'activité partielle réelle a été, nous le savons, plus importante, ce qui se traduira par des corrections dans les déclarations de mai. Aujourd'hui, nous avons constaté une baisse de 10 % de l'assiette de mars, déclarée en avril, alors que nous attendions plutôt à 18 % ou 19 %. Il est difficile d'être plus précis à ce jour.

Concernant le besoin de financement de l'Acoss, il n'y a pas de risque de dépassement du plafond en mai. Nous sommes aujourd'hui sur un besoin de financement de 45 milliards d'euros, qui va se creuser après le paiement des pensions en mai à hauteur de 52 ou 53 milliards d'euros. Nous ne sommes donc pas encore au plafond de 70 milliards d'euros.

Il y a deux choses à distinguer : le plafond et la manière dont nous nous finançons. Il faut d'abord que nous ayons l'autorisation de nous endetter à la hauteur nécessaire, puis que nous trouvions les financements requis.

La situation à laquelle M. Mazauric a fait allusion début avril a trait non pas au plafond, qui venait d'être revu à la hausse, mais au financement des besoins. Début avril, les besoins de financement ont augmenté très rapidement et de manière imprévue, tandis que les marchés financiers étaient extrêmement perturbés, dans l'attente des mesures de la BCE, ce qui a occasionné des difficultés pour mobiliser les 4 à 5 milliards d'euros que supposait l'anticipation du paiement des prestations CAF trois jours plus tôt qu'habituellement. Vous l'avez compris, le sujet n'était donc pas le plafond.

Si l'on se projette au-delà de mai, on ne peut nier qu'il y a des aléas, que M. Darmanin n'a pas cachés. Il y a l'aléa sur la masse salariale, qui dépend du niveau de l'activité partielle et de la reprise de l'emploi. L'assiette des cotisations est liée à ces deux paramètres. Il y a également un aléa sur le rythme de récupération des cotisations reportées, qui dépend lui-même de l'évolution de la situation économique. Nous ne souhaitons évidemment pas contribuer à fragiliser l'économie en phase de redémarrage. Les incertitudes sont très fortes. Quoi qu'il en soit, nous resterons sous le plafond dans les prochaines semaines.

S'agissant des annulations, il s'agit de décisions politiques. En tant qu'opérateur chargé de la mise en œuvre, et avec mon expérience du recouvrement, je peux rappeler deux principes. Le premier, c'est qu'il est capital qu'il n'y ait pas de différence de traitement entre les entreprises selon qu'elles ont, ou non, payé. Dans un secteur comme la restauration, si 65 % des entreprises n'ont pas payé en mars, cela veut dire aussi que 35 % ont payé. Il serait moralement terrible de traiter différemment ces deux catégories d'entreprises, ce qui créerait une incitation à ne pas payer. C'est ce principe d'équité, d'égalité en matière de concurrence, salvateur également pour le recouvrement, qui a été énoncé très clairement par le ministre des comptes publics. Le second principe, c'est qu'il faut que les critères du dispositif soient simples et facilement compréhensibles pour l'ensemble des entreprises. C'est essentiel pour les sécuriser.

Enfin, M. le président de la Mecss m'interroge sur les risques de taux. Aujourd'hui, l'Acoss se finance au taux dit Eonia, c'est-à-dire le taux de référence pour les

emprunts à court terme, les taux variant selon les maturités, avec une marge qui dépend des véhicules de prêt. Le taux de base ne devrait pas beaucoup évoluer grâce à la politique très accommodante de la BCE. Le seul aléa porte sur la marge, mais le risque est faible aujourd'hui. Nous pouvons donc nous endetter à des taux négatifs dans la plupart des cas. Sur l'année, nos charges de produits financiers devraient être proches de zéro. L'an passé, la situation était assez atypique, et notre dette nous rapportait environ 120 millions d'euros par an. Le coût n'est donc pas un problème à ce jour. Il est toujours possible de se livrer à des exercices théoriques : si on applique un renchérissement d'un point sur 70 milliards de dette, cela représente 700 millions d'euros de plus sur une année. Aujourd'hui, on n'est pas du tout sur ce type d'évolution des taux d'intérêt.

En revanche, nous devons être vigilants sur l'accès aux liquidités. Vous l'avez rappelé, notre dette est essentiellement financée sur des instruments de court terme, ce qui peut nous exposer à des risques si nous nous trouvions dans l'impossibilité, à un moment donné, pendant 15 jours ou trois semaines, de trouver des liquidités sur le marché. Le problème n'est pas tant dans le coût, la dette Acooss coûtant moins cher que la dette Cades, que dans la sécurisation.

La reprise de dette de la Cades est un sujet plus politique. Je ne me sens pas autorisé à me prononcer sur des arbitrages qui relèvent du Gouvernement et de la représentation nationale. Ce qui est très probable, vu les niveaux, c'est que la dette que connaîtra l'Acooss en 2020, devra être reprise par la Cades, et ce avant 2023. Le Gouvernement l'a évoqué au moment du relèvement du plafond. La manière dont cette reprise devra être gagée dans le cadre d'un contrat organique, soit par un allongement de la durée, soit par une augmentation des prélèvements, relève d'un arbitrage purement politique. En tout cas, une décision s'imposera compte tenu des montants en jeu.

Mme Catherine Deroche. – Concernant la branche maladie, nous avons reçu l'avis du comité d'alerte le 15 avril, qui dressait le bilan pour 2019, mais il est bien évident que le PLFSS pour 2020 est remis en question eu égard à la situation. Il y a eu une importante baisse d'activité des cabinets libéraux et des établissements hospitaliers privés. En parallèle, nous avons assisté à une activité exceptionnelle dans d'autres secteurs, à l'achat de matériels, à des indemnités journalières, à la revalorisation salariale des personnels, etc. Le Gouvernement ne nous a pas annoncé de PLFSS rectificatif, M. Darmanin préférant s'en tenir au calendrier prévu pour l'automne. Pour ma part, je le regrette, car le projet de loi de financement pour 2021 traitera exclusivement de la crise sanitaire et nous allons encore botter en touche sur un certain nombre de problématiques, notamment l'innovation. J'aimerais avoir votre avis sur ce point.

Quid de la compensation pour les cabinets libéraux, que ce soient les médecins, les orthophonistes, les dentistes, les kinés, ou même les pharmaciens ? Ils ne relèvent pas du fonds de solidarité, mais d'autres dispositifs, qui ne correspondent pas toujours à leur situation. Ainsi en est-il de ceux qui font de la rééducation, et qui facturent des actes antérieurs au confinement. De ce fait, la comparaison mois à mois entre 2019 et 2020 ne leur permettra pas d'être éligibles. Avez-vous des pistes sur ces modalités de compensation des pertes d'exploitation dans le secteur de la maladie ?

Mme Laurence Cohen. – Le report de cotisations sociales se fait indifféremment dans les grandes ou les petites entreprises. Certes, il va y avoir une déflagration économique pour tous, mais il y a une différence entre les TPE/PME et les grands groupes, qui ne vont pas subir la crise de la même façon. Or, les règles de report sont les mêmes puisqu'il suffit d'une

demande de l'entreprise pour en obtenir un. On le sait, certains grands groupes profitent de la situation. En tout cas, c'est un véritable choc pour notre système de sécurité sociale. Comment l'Acoss va-t-elle gérer cette perte de cotisations d'environ 36 % ? Allez-vous devoir emprunter sur les marchés financiers, à quels taux et auprès de quels organismes ? Le groupe du CRCE a fait des propositions, qui ont toutes, hélas, été rejetées. On voit que les solutions retenues conduisent à de fortes injustices.

Enfin, nous souhaitons un PLFSS rectificatif. Cette proposition fait consensus à la commission des affaires sociales, mais pas au-delà.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Le Gouvernement a demandé aux particuliers employeurs de maintenir les salaires des aides à domicile à 80 % pendant la crise. L'Acoss a mis en place un dispositif afin de tenir compte des effets de l'épidémie sur l'activité de ces personnes. Le Gouvernement vient d'annoncer qu'à partir du 25 avril, les particuliers employeurs vont pouvoir entamer les démarches pour se faire rembourser. Monsieur le directeur, vous avez déjà remboursé les paiements effectués au profit de 360 000 salariés à domicile, pour un montant de 76 millions d'euros. Comment vont-être rémunérés les salariés de l'aide à domicile à partir de ce jour ? Seront-ils toujours pris en charge par les employeurs ou vont-ils basculer en chômage partiel ? Ce dernier sera-t-il pris en charge par l'État ? Comment vont faire les salariés de l'aide à domicile dont le salaire n'a pas été maintenu ? Vers qui peuvent-ils se retourner ? Nous estimons qu'il faut rémunérer à 100 % en chômage partiel tous les salariés à domicile.

Enfin, je suis favorable à une interdiction de versement de tous dividendes dans les grandes entreprises.

Mme Michelle Gréaume. – « Protéger, tester, isoler » : c'est sur ce triptyque que le Premier ministre a basé son plan de déconfinement, dévoilé hier. Un dépistage massif sera mis en place, avec la création de brigades chargées de tester, tracer, contacter tous ceux qui auront eu un contact avec la personne testée positive. Monsieur le directeur, vous avez déclaré être dépositaire d'un patrimoine de données qui s'est fortement enrichi avec le déploiement de la déclaration sociale nominative (DSN), ce qui vous permet de récupérer des informations sur chaque salarié. Pour rappel, la DSN est issue de la dématérialisation entamée par l'État afin d'alléger les procédures administratives. Ce sous-produit de la fiche de paie donne des indices sur la vie en entreprise d'un salarié, tels que la maladie, la maternité, le changement d'un élément du contrat de travail, etc. Elle est devenue obligatoire le 1^{er} janvier 2017. Bien entendu, ce n'est pas votre seule source de connaissances. Les données produites par l'Acoss proviennent également des informations collectées par les Urssaf auprès des entreprises et de l'analyse économique du territoire français. Ces données sont mises à disposition des chercheurs et universitaires. Sachant que de nombreuses personnes cumulent plusieurs emplois salariés chez différents employeurs, et que certaines exercent une activité en tant qu'indépendant, en plus d'un poste salarié, les données collectées par l'Acoss peuvent-elles permettre à des entreprises de l'Open Data de mettre en place un traçage des personnes malades ? Est-il prévu une organisation spécifique de collaboration avec les futures brigades mises en place, ne serait-ce que pour vérifier si la personne testée positivement n'avait pas un autre emploi ?

Mme Frédérique Puissat. – Ma première question a déjà été posée par Jean-Noël Cardoux mais j'ai le sentiment que vous n'y avez pas totalement répondu : le versement des prestations sociales avancé de quelques jours, début avril, vous a-t-il posé des difficultés ?

Serait-il envisageable de renouveler l'opération en mai, étant donné que La Poste, qui a certes rouvert un certain nombre de ses bureaux, devra gérer les ponts du 1^{er} et du 8 mai ?

Ma deuxième question porte sur les indépendants. Vous avez évoqué deux dispositifs. Le premier a été mis en place par le Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI), les sommes étant versées par l'Acoss. Le deuxième, le fonds de solidarité, dépend de l'État ; c'est la DGFIP qui est chargée des versements.

Concernant le premier fonds, le CPSTI, qui en demandait la création, a eu du mal à obtenir satisfaction. Pouvez-vous nous donner une évaluation des sommes versées jusqu'à présent au titre de ce fonds ? Et celui-ci est-il renouvelable pour mai ?

Quant au fonds de solidarité, je crains que, dans la panique, beaucoup d'indépendants y aient fait appel sans y avoir toujours droit. Des sommes, qui devront être rappelées, ont donc été versées à tort à un certain nombre d'indépendants qui seraient en revanche éligibles au fonds du CPSTI. Existe-t-il des passerelles entre les deux fonds permettant, le cas échéant, de rectifier le tir de façon rétroactive ?

M. Yves Daudigny. – Dans vos propos, monsieur le directeur, la technique se mélange très souvent à la politique.

Le cataclysme économique a donné lieu au relèvement à 70 milliards d'euros du plafond de l'Acoss. Vous avez indiqué que, du fait des taux très bas sur les emprunts à court terme, l'Agence remplissait facilement son rôle en matière de trésorerie. Mais cette facilité de financement n'est-elle pas illusoire ? Au bout du compte, il faudra bien transférer la dette de l'Acoss à la Cades. Ne faisons-nous pas que masquer et reporter la difficulté ?

Enfin, quand vous parlez d'emprunts à court terme, à quelle durée faites-vous référence ?

M. Yann-Gaël Amghar, directeur. – Madame Deroche, c'est la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM) qui réalise les prévisions de dépenses que nous intégrons dans notre profil de financement de trésorerie. Selon les données dont je dispose, certaines dépenses ont diminué, comme les dépenses de ville, tandis que d'autres ont très fortement augmenté, comme les versements d'indemnités journalières, le financement de Santé publique France au titre des commandes de masques et l'accompagnement des établissements de santé dans la mise en œuvre des mesures salariales exceptionnelles. Tout cela se traduit par une révision des dépenses de l'assurance maladie.

Concernant la compensation des pertes pour les professionnels de santé libéraux, le dispositif est en cours d'élaboration et de négociation par l'assurance maladie. Il s'agit de compenser une perte d'activité ; or nous savons tenir compte du décalage entre le moment où un acte est effectué et le moment où les recettes afférentes sont encaissées. Nous demandons aux professionnels de déclarer leurs pertes d'activité, et non leurs pertes d'encaissement, afin de prendre en compte le fait qu'un acte de soins réalisé en février peut donner lieu à une facture encaissée en mars.

Le recours à un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale est un débat de nature en partie juridique, la question étant de savoir si les dispositions qui pourraient être adoptées relèvent d'un monopole de la loi de financement, sachant en outre

qu'il n'y a eu que deux collectifs depuis la création des LFSS. La décision sera donc avant tout de nature politique.

Madame Cohen, il est vrai que, tant juridiquement qu'opérationnellement, le dispositif d'accès au report des cotisations sociales ne diffère pas vraiment selon la taille de l'entreprise. Mais, dans certains secteurs, même les grandes entreprises peuvent être confrontées à de grandes difficultés. Par ailleurs, des dispositions ont été prises pour garantir que ces reports bénéficient aux entreprises qui en ont besoin. Avant chaque échéance, les Urssaf démarchent les « grands comptes » pour connaître leurs intentions de paiement et leur rappeler que les reports sont destinés aux entreprises en difficulté.

Le Gouvernement a également décidé que les grandes entreprises demandant un report devaient s'engager à ne pas verser de dividendes et à ne pas procéder à des rachats d'actions en 2020. Nous vérifierons que cet engagement a été respecté et tirerons de ce suivi les conséquences qui s'imposent. S'il y a report et versement de dividendes, la règle est l'application des majorations et des pénalités de retard et la mise en recouvrement des sommes reportées. Quant au cadre général, il consiste à reporter automatiquement de trois mois l'échéance non payée, ce qui ne veut évidemment pas dire que nous exigerons des entreprises qu'elles soldent l'intégralité du report une fois ce délai écoulé – nous sommes plutôt en train de transformer ces reports en échéanciers.

De fait, nous constatons que les comportements de report ne sont pas les mêmes selon la taille des entreprises. Sur l'échéance du 15 avril, qui concerne essentiellement des entreprises de moins de 50 salariés, plus de 43 % des cotisations ont été reportées ; sur l'échéance du 5 avril qui concerne de plus grandes entreprises, ce chiffre tombe à 32 %, et à 21 % pour les entreprises de plus de 2 000 salariés.

Comment finançons-nous tout cela ? Notre plafond d'emprunt a été relevé, et nous finançons l'augmentation de notre dette sur les marchés en émettant des titres de trésorerie qui sont achetés par différents investisseurs. Nous recourons par ailleurs à des prêts bancaires auprès de nos partenaires historiques, et trouvons des solutions de financement avec divers établissements bancaires français.

Concernant l'aide à domicile, madame Apourceau-Poly, le Gouvernement a annoncé ce matin la reconduction pour avril du dispositif mis en place pour mars – les chiffres que j'ai donnés portaient sur cette dernière période d'emploi. Les déclarations ont d'ores et déjà commencé et se poursuivront jusqu'au 15 mai.

Comme c'est la règle pour les salariés « classiques », l'indemnité de chômage partiel est versée au salarié à domicile par l'employeur, auquel nous remboursons les sommes correspondantes. Quant aux règles de prise en charge, là aussi, comme pour les employeurs classiques, le remboursement correspond à 80 % du salaire net du salarié, l'employeur ayant la possibilité de maintenir 100 % du salaire en complétant les sommes remboursées.

Que se passe-t-il si l'employeur décide de ne pas maintenir le salaire ? On entre dans le domaine du droit du travail : pour l'emploi à domicile comme pour tout emploi, à partir de 8 heures de travail par mois, le CDI est la règle, même en l'absence de rédaction d'un contrat de travail explicite. Il y a donc obligation pour l'employeur de continuer à assurer la rémunération, soit en maintenant le salaire soit en recourant à l'activité partielle – je répète que l'Acoss n'est pas chargée du versement du salaire. Si un employeur cesse de

rémunérer son employé à domicile, cette situation relève de la rupture du contrat de travail, donc, éventuellement, du contentieux prud'homal.

Madame Gréaume, pour ce qui est de l'utilisation de nos données, elles portent sur les salaires et sur l'emploi. Elles ne sont pas vraiment mobilisables pour assurer le traçage des personnes malades ; nous n'avons d'ailleurs pas été sollicités en ce sens. Si l'on veut savoir avec qui une personne malade a été en contact, il est probablement plus facile de lui demander directement quels sont ses collègues de travail que d'utiliser nos données pour connaître l'intégralité des personnes travaillant dans le même établissement.

J'en viens, madame Puissat, à la décision d'avancer de trois jours, début avril, le versement des 4 à 5 milliards d'euros de prestations sociales à payer. Notre financement a été difficile juste après le 16 mars, les besoins augmentant fortement et les marchés étant très perturbés. Cela a supposé de mettre en place des solutions dans un délai extrêmement court. Nous avons réussi à mobiliser rapidement nos partenaires, à commencer par la Caisse des dépôts.

Une telle formule a-t-elle vocation à se renouveler ? Il faudrait pour cela de bonnes raisons. La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) ou la Banque postale en parleraient mieux que nous, mais le contexte prévalant début avril était assez spécifique : le 5 tombant un dimanche, la date de versement était déjà différée d'un jour pour les allocataires, et le nombre de guichets ouverts réduit. En mai, l'échéance du 5 tombera un mardi, et je ne suis pas certain qu'il y ait un intérêt à avancer le paiement des prestations du mardi au lundi, d'autant que le nombre de guichets ouverts par le réseau de La Poste a augmenté depuis la dernière échéance.

Concernant les travailleurs indépendants, l'aide CPSTI représente 1 milliard d'euros au total, dont 700 millions ont déjà été alloués, le reste étant versé à mesure que les personnes dont nous n'avons pas les coordonnées bancaires nous les communiquent.

Il n'y a pas d'interaction entre cette aide et le fonds de solidarité de la DGFIP, les conditions d'ouverture des droits étant, de part et d'autre, très différentes. L'aide CPSTI est égale aux cotisations de retraite complémentaire payées par les artisans-commerçants en 2018 ; le fonds de solidarité, lui, couvre une perte de chiffre d'affaires. L'aide CPSTI est par ailleurs défiscalisée et désocialisée ; elle est sans conséquence sur l'éligibilité au fonds de solidarité. S'agissant des modalités de régularisation, la DGFIP vous répondra mieux que moi ; il est possible qu'il y ait des contrôles a posteriori.

L'aide CPSTI est financée par un prélèvement sur les réserves du régime de retraite des artisans-commerçants. Le Gouvernement a accepté cette opération du fait de la crise. Mais, en la matière, tout est question d'arbitrage entre la préservation des ressources futures des retraités et le versement aux actifs. Par ailleurs, ces réserves sont actuellement investies dans des placements plus ou moins liquides, dans l'immobilier ou en actions par exemple ; or ce n'est sans doute pas le moment de vendre... Une aide de ce type suppose de choisir, parmi les réserves, celles qu'il est possible de vendre sans pertes importantes pour le régime. Ce dispositif, abondé à hauteur d'un milliard d'euros, n'est donc pas renouvelable à l'infini.

Monsieur Daudigny, mon propos n'est certainement pas de dire que la dette qui se constitue actuellement pourra être logée indéfiniment dans les comptes de l'Acoss. En revanche, il me semble que nous devons être plus attentifs aux liquidités qu'aux taux. Notre

dette est de court terme, qu'il faut renouveler régulièrement : nous devons chaque jour réémettre des titres sur les marchés financiers, ce qui nous expose davantage en cas de problème de liquidité sur lesdits marchés. Autre limite : le marché du financement à court terme n'est précisément pas sans limite. Notre signature est bonne, notre notation excellente ; mais la demande de titres de dette à court terme n'est pas extensible à l'infini. Vu le caractère exceptionnel des montants en jeu, il sera donc nécessaire – le Gouvernement l'a annoncé – de recourir à la Cades pour transformer cette dette de court terme en dette de plus long terme.

Juridiquement, nous n'avons pas le droit d'émettre des titres d'une maturité supérieure à 364 jours. Depuis début avril, 70 % de nos émissions de marché quotidiennes concernent des titres dont la maturité est supérieure à 30 jours ; corrélativement, cette maturité est inférieure à 30 jours pour 30 % de nos émissions. Le renouvellement est donc très important, ce qui peut poser un problème de liquidité et supposera, le moment venu, de passer sur du plus long terme.

La téléconférence est close à 11 heures 45.

Jeudi 30 avril 2020

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La téléconférence est ouverte à 10 h 30.

Audition de MM. Jean-François Delfraissy, président, et Arnaud Fontanet, membre, du Comité scientifique covid-19 (en téléconférence)

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir ce matin MM. Jean-François Delfraissy, président, et Arnaud Fontanet, membre, du Comité scientifique covid-19.

Je rappelle que cette audition a lieu en visioconférence et fait l'objet d'une retransmission en direct sur le site du Sénat, reprise par Public Sénat et d'autres chaînes de télévision.

Nous entendons régulièrement le professeur Delfraissy au titre du Conseil consultatif national d'éthique, et nous avons reçu le professeur Fontanet le 26 février dernier, pour une première audition consacrée au covid-19. Nous étions alors loin d'imaginer que nous évoquerions ensemble, deux mois plus tard, les conditions d'un déconfinement qui a mis une partie du pays à l'arrêt pour tenter de contenir la propagation du virus et d'éviter la saturation de nos capacités hospitalières.

Le Conseil scientifique covid-19 a rendu, le 20 avril dernier, un avis sur le déconfinement, qui définit six prérequis. Notre commission note avec satisfaction que l'un de ces prérequis prévoit « une médecine de ville repositionnée en première ligne ». Nous pensons, en effet, que la médecine de ville, si elle avait été convenablement équipée, n'aurait jamais dû quitter cette position de premier recours.

Le Comité scientifique souligne la nécessité de l'adhésion et de la confiance de la société. C'est, à mon sens, un préalable plus difficile encore à satisfaire que le précédent, tant la confiance de nos concitoyens a été érodée par certains changements de position, en particulier sur le sujet du port du masque.

La question de la confiance est décisive ; elle est à reconquérir, et nous avons peu de temps.

Avant que nous n'abordions la stratégie de lutte contre la pandémie et la question du déconfinement, je souhaite que nous fassions un point, comme le 26 février dernier, sur ce que nous savons aujourd'hui du virus et de sa propagation. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a récemment émis des réserves sur le passeport immunitaire des personnes ayant été en contact avec le virus. Qu'en est-il exactement ?

Monsieur Delfraissy, monsieur Fontanet, vous pourrez ensuite nous faire un premier retour sur le Conseil scientifique et la gestion de la crise, cette dernière nous interrogeant plus largement sur la relation entre le savant et le politique.

M. Jean-François Delfraissy, président du Comité scientifique covid-19. – Le Conseil scientifique a été créé le 10 mars dernier, à la suite d'une réunion ayant eu lieu la semaine précédente, à l'Élysée, avec un certain nombre de scientifiques. Il a ensuite organisé deux ou trois réunions au cours desquelles ont été émises des informations, à défaut de recommandations, qui ont conduit au confinement.

Le Conseil scientifique est multidisciplinaire : il est composé de virologues, de médecins, d'une réanimatrice, d'un modélisateur, d'un spécialiste de santé publique, mais aussi de spécialistes en sciences humaines et sociales, puisque les grandes crises sanitaires ont des conséquences à la fois politiques et sociétales. En fait également partie un représentant de la société civile, à savoir la vice-présidente d'ATD Quart Monde, sur nomination du président du Sénat, pour un meilleur dialogue entre une vision scientifique et une vision issue de la société civile.

Lors des crises de ce type, comment avoir une meilleure discussion avec la société civile, de façon à garder la confiance de la population, puisque c'est le point essentiel qui se joue à l'occasion du déconfinement ?

Le Conseil scientifique est très soudé : il se réunit jusqu'à deux fois par jour. Il produit des avis, qui sont remis au Gouvernement avant d'être rendus publics quelques jours plus tard – la transparence est importante. Il remet également des notes, qui sont moins lourdes que les avis, mais qui portent sur des points plus précis. Jusqu'à présent, six avis et quatre notes ont été rendus. Sa tâche ne consiste donc pas seulement en un travail informel de conseil, par le biais de discussions avec nos dirigeants ; il s'agit aussi de pouvoir reconstituer une histoire et de construire une pensée.

La presse a parlé de « troisième pouvoir » sanitaire ou médical. C'est faux ! Le positionnement du Conseil scientifique est extrêmement clair : il est là pour informer et pour apporter un conseil et un éclairage au Gouvernement dans une situation extrêmement difficile. Les décisions politiques sont prises par le politique. Évidemment, le Conseil scientifique discute avec les représentants politiques, tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, et se prête bien volontiers aux auditions pour tenter d'expliquer comment il travaille.

Le travail du Comité scientifique porte essentiellement sur des visions stratégiques autour de la mise en route du confinement, de sa poursuite, puis de sa sortie. Nous sommes en train de réfléchir aux critères et aux signes d'alerte sur lesquels nous pourrions nous appuyer, au début du mois de juin prochain, pour définir si le déconfinement fonctionne ou pas.

Nous formerons sans doute un avis au cours du mois de juin, qui aura une vision prospective. *Quid* de la rentrée ? Y aura-t-il une deuxième vague ? Des éléments nouveaux sont-ils apparus ? Jusqu'à présent, la médecine, au sens de science médicale, n'est pas tellement au rendez-vous ; les recommandations de santé publique et d'organisation qui ont été prises s'appuyaient assez peu sur la médecine elle-même.

Nous n'avons pas de médicaments dûment prouvés permettant de traiter le covid-19 – d'ailleurs, qu'est-ce que cela veut dire ? –, mais quelques signes apparaissent : certains médicaments pourraient « aider » à avoir un meilleur pronostic des formes graves, d'autres permettraient d'améliorer le pronostic des formes graves en dehors du processus inflammatoire. On peut même envisager au mois de juillet prochain qu'un médicament permette une prévention de l'infection chez les populations les plus à risque.

Il nous faudra ensuite nous interroger. Qu'a apporté le confinement ? Que n'a-t-il pas apporté ?

Rappelons qu'il est sorti assez peu de choses de la recherche réalisée en Chine et que peu de leçons ont été tirées des données médicales chinoises. La « vraie » recherche construite, réfléchie, s'est mise en place à partir de fin février-début mars aux États-Unis, au Royaume-Uni et en France en particulier. De premières données ont commencé à sortir.

Le confinement avait un double objectif.

D'une part, il s'agissait d'essayer de garantir l'adéquation entre le nombre des formes graves qui allaient arriver et la capacité du système de soins français, notamment des services de réanimation. Sur ce point, on peut dire que c'est gagné, malgré la situation extrêmement difficile dans l'Est de la France et en région parisienne. Grâce à une mobilisation sans précédent des soignants, à une multiplication du nombre de lits de réanimation et à un transfert de patients, cette phase est passée. La situation reste très tendue. Nos concitoyens voient bien que cela va mieux, même si le recensement du nombre de morts chaque soir – on pourrait d'ailleurs sans doute passer à autre chose au moment du déconfinement – laisse penser le contraire. C'est normal, car il existe un décalage relativement important entre l'entrée en réanimation et la sortie, donc la mortalité. En d'autres termes, le nombre de morts ne fait que commencer à diminuer.

D'autre part, il s'agissait de réduire ce que l'on peut appeler la vitesse de circulation du virus dans la population. Un certain nombre de marqueurs, issus de données épidémiologiques et de prévisions, permettent d'avoir une idée de la situation au début du mois de mars, de la situation dans laquelle nous sommes aujourd'hui et de celle que nous connaissons mi-mai. Ces données sont relativement rassurantes : elles montrent que le confinement a fait son œuvre, mais que le virus continuera à circuler après le confinement. Il faut le dire clairement, car ce n'est parfois pas bien compris, notamment après tous les efforts consentis.

Je conclurai sur le Conseil scientifique lui-même. Je souhaite faire passer deux petites musiques ; nous avons essayé de le faire dans nos recommandations, mais elles ne sont pas encore totalement passées au niveau des autorités gouvernementales.

Les décisions qui ont pu être prises et auxquelles le Comité scientifique a contribué en apportant des éclairages au Gouvernement ont été difficiles et un peu brutales : qui aurait imaginé faire entrer tout un pays en confinement ? Elles répondaient à une urgence :

chaque jour perdu multipliait le nombre de nouvelles infections ; le *top down* était nécessaire. Il faut sortir de cette logique maintenant ; c'est le sens de la phase dans laquelle nous entrons. La sortie du confinement repose sur le fait que chaque citoyen se met en responsabilité par rapport à la maladie : nous le savons, si des mesures sont imposées, elles ne seront pas acceptées ; nous sommes dans un processus d'acceptabilité. Ces mesures doivent être fortement recommandées pour certaines, mais elles doivent laisser une responsabilité individuelle et citoyenne.

C'est le cas pour l'école. Laissons aux familles la possibilité d'y renvoyer ou non leurs enfants.

À l'occasion d'une audition devant une autre commission du Sénat, j'ai indiqué qu'il serait bon que les personnes les plus à risque de développer une forme grave de la maladie, en particulier les personnes les plus âgées et les personnes ayant des facteurs de risques importants, restent confinées. Il n'y avait là aucun ostracisme de ma part : c'était un avis de médecin. Évidemment, il n'a jamais été question de leur imposer une prolongation du confinement. Il faut qu'elles connaissent leur sur-risque et prennent une décision individuelle : rester ou non confinées. Tout cela relève de la responsabilité individuelle ; tout ne vient pas de l'État.

Il en est de même pour les patients qui seront dépités à la sortie du confinement. Il sera recommandé de les isoler, pour eux-mêmes et pour leur entourage. Où ? À l'hôtel ou dans leur famille ? Là aussi, cela relèvera de la responsabilité individuelle, après discussion et avec l'utilisation de l'outil numérique, dont on mesure la complexité, mais aussi l'intérêt. Là encore, il faudra s'appuyer sur la responsabilité individuelle. Cette recommandation importante se fonde sur l'acceptabilité par chacun des citoyens.

Cette musique très générale de l'acceptabilité et du fait que chacun de nous doit mieux s'emparer des décisions prises accompagne l'ensemble de nos recommandations.

L'autre petite musique, c'est qu'il faut maintenant laisser beaucoup plus la parole à l'ensemble des citoyens. Créons, comme nous l'avons souhaité, un comité de liaison citoyenne – il tarde beaucoup à se monter – et laissons à nos concitoyens un lieu de discussion et de retour.

M. Arnaud Fontanet, membre, du Comité scientifique covid-19. – Le Comité scientifique se positionne sur le champ sanitaire, il n'émet ses recommandations scientifiques que dans ce secteur. Or la crise liée au covid-19 dépasse largement, nous en sommes conscients, le champ sanitaire ; nous faisons donc la différence entre notre rôle scientifique, consistant à émettre des avis sanitaires, et le rôle du politique, qui doit tenir compte de nos avis, mais aussi des aspects économiques, sociaux ou autres. Notez que nous intégrons dans le champ sanitaire les considérations liées à l'adhésion des citoyens ; il n'y a pas que l'angle purement médical qui prévaut.

La décision de confiner le pays le 16 mars dernier a été nourrie par notre inquiétude liée au remplissage très rapide des services de réanimation du Grand Est et de l'Île-de-France, la flambée de l'épidémie s'étant manifestée début mars. Jusqu'à la fin de février, nous avons très peu de signaux, puis, début mars, on a vu arriver, dans les services de réanimation, des sujets, d'abord âgés, puis plus jeunes, témoignant de formes très inflammatoires du covid-19. Le week-end des 6 et 7 mars, on a senti que la situation allait devenir rapidement critique dans les hôpitaux de ces deux régions, eu égard à ce qui se passait

en Italie, où l'épidémie avait dix jours d'avance. C'est ce qui a précipité, dans la semaine suivante, la réunion du Comité scientifique, en présence du Président de la République, et la série de mesures qui a suivi.

L'urgence était de bloquer brutalement l'afflux de patients en réanimation car, en tenant compte de l'inertie en la matière – environ quinze à vingt jours entre la contamination et l'admission en réanimation –, si l'on n'arrêtait pas brutalement, mi-mars, le nombre de nouvelles infections, ces services seraient débordés quinze jours plus tard. C'est passé, mais c'est passé très juste ; dans certains endroits, la situation a été très critique. Heureusement, nous avons su augmenter globalement nos capacités de réanimation, en passant de 5 000 à 12 000 lits en un temps très court, ce qui a permis d'absorber cette vague, en recourant également aux transferts de malades entre territoires.

Le confinement a fonctionné, mécaniquement, et il nous permet de nous rassurer aujourd'hui quant au risque de débordement des services de réanimation. Cela fait deux semaines que le nombre d'admissions en réanimation décroît chaque jour et que les services se vident, lentement mais régulièrement, même s'ils sont toujours très chargés ; on n'est pas revenu à la normale.

L'idée est que la situation en réanimation soit stabilisée à la mi-mai, afin que les autres patients ayant besoin de la réanimation puissent être pris en charge et que ces services puissent, si l'épidémie reprend à la levée du confinement – c'est un sujet d'inquiétude pour nous –, absorber une nouvelle vague de patients. Cela dit, nous ne souhaitons vraiment pas que cela arrive, car les soignants ont été mis à rude épreuve et ils vivraient très mal une nouvelle sollicitation importante. Il faut les laisser récupérer psychologiquement.

Que sait-on de la circulation du virus ? On estime que, avant le confinement, alors qu'aucune mesure de restriction particulière – sauf les gestes barrières, recommandés à partir de février, mais qui n'étaient probablement pas appliqués par toute la population –, n'avait été prise, chaque patient infectait en moyenne 3,3 personnes. Ce nombre de reproduction est passé à 0,6, ce qui diminue, mécaniquement, l'épidémie, d'où la diminution du nombre de nouveaux cas, même si le dénombrement des cas est difficile à interpréter ; en revanche, les admissions en service hospitalier et en réanimation pour covid-19 sont des données fiables.

Grâce au confinement, la transmission du virus a beaucoup décliné. Nous passerons donc, à la mi-mai, à une période de transition – la levée du confinement –, qui entraînera non pas la diminution du contrôle que l'on veut exercer sur le virus, mais une transition vers des modalités de contrôle plus compatibles avec une reprise de la vie économique et sociale, car on ne peut rester éternellement en confinement.

Toutefois, si le confinement a fonctionné pour bloquer l'arrivée de patients en réanimation, on se retrouve, au moment de lever le confinement, à la case départ par rapport au risque épidémique. En effet, en empêchant la circulation du virus, on a empêché la population de s'immuniser naturellement. Ainsi, les enquêtes menées sur le terrain *via* des tests sérologiques et les modèles mathématiques indiquent, de manière cohérente, que 10 % de la population dans les zones les plus touchées et 3 % dans les zones les moins touchées ont été infectés. On estime que l'immunité collective, qui permet de bloquer la circulation du virus, est atteinte lorsque 66 % à 70 % de la population est naturellement immunisée. Nous en sommes donc très loin ; par conséquent, on ne peut compter sur l'immunité collective pour ralentir la progression du virus.

Aussi, au moment de cette transition vers de nouvelles modalités de contrôle, plus compatibles avec la vie économique et sociale, il faudra garder un niveau important de vigilance car ce virus se transmet très rapidement, et nous ne serons pas protégés par l'immunité collective. Il faut donc maintenir un contrôle fort du virus ; d'où l'ensemble des mesures reprises par le Président de la République et le Gouvernement. Notre système épidémiologique doit également être assez réactif pour pouvoir détecter la reprise de l'épidémie, même localement. Nous devons disposer de moyens de réaction à la reprise de l'épidémie et de contrôle des infections – celles-ci continueront d'intervenir, et l'on sera à quelques milliers d'infections par jour à la mi-mai –, au moyen de dépistages rapides, de l'isolement des nouveaux patients et d'enquêtes sur les contacts.

Ainsi, le défi est considérable ; la période de transition est une épreuve à aborder avec la plus grande vigilance. Nous aurons le souci d'identifier les indicateurs épidémiologiques pertinents pour suivre la sortie du confinement et les points de vigilance permettant de savoir si la réponse est suffisante. Nous sommes mobilisés en ce sens.

M. Yves Daudigny. – Les comités d'experts comme le vôtre apportent un éclairage précieux sur ce que l'on sait du virus mais la perspective du déconfinement oblige maintenant à démocratiser les exercices de concertation, afin de tenir compte de l'avis tant des associations d'usagers et de patients que des élus locaux. Dans quelle mesure vos recommandations s'appuient-elles sur l'avis de ces instances ?

Pensez-vous que les autorités auraient dû préconiser plus tôt le port généralisé de masques grand public, en tissu ? Est-il dommage que le port du masque ne soit obligatoire que dans les transports ? Pensez-vous, comme l'Académie de médecine, que porter un masque artisanal est toujours mieux que rien ?

Ma dernière question a trait à la fracture numérique ; pour une prise en charge de qualité et pour l'accès à l'information, le numérique est crucial. Beaucoup de nos concitoyens ne sont pas équipés, notamment parmi les plus fragiles et les plus âgés. Or il s'agit justement des personnes qui sont les plus exposées en cas de contamination. Cela ne pèsera-t-il pas sur l'efficacité de notre stratégie de prévention ?

Mme Catherine Deroche. – Nombre de professionnels de santé regrettent une gestion hospitalocentrée de la crise. Vous avez déploré le manque d'ouverture à la société civile, mais *quid* de l'ouverture à la médecine de ville ? Comment replacer la médecine de ville au cœur de la maîtrise de l'épidémie ? Les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS), les équipes de soins primaires et les pôles de santé sont pourtant de bons systèmes de gestion collégiale dans cette épidémie. Par ailleurs, existe-t-il un système centralisé de gestion, pour que les médecins de ville transmettent leurs données ?

En ce qui concerne le dépistage, comment se fait-il que nous n'ayons pas été en mesure d'appliquer plus tôt une stratégie de dépistage large, afin d'éviter les foyers intrafamiliaux ? Sur quelle organisation devra reposer le diagnostic précoce annoncé ? Quelle serait la place des tests sérologiques dans cette organisation ?

Par ailleurs, on parle de brigades ; en a-t-on les moyens, et comment assurer la formation des personnes concernées ?

M. Stéphane Artano. – Le Comité scientifique a émis un avis spécifique pour Saint-Pierre-et-Miquelon. Ce territoire, dont je suis élu, n'a connu, pour l'instant, qu'un cas,

qui est d'ailleurs à l'isolement depuis 32 jours. En outre, l'archipel s'est confiné par voie aérienne, en réduisant drastiquement l'arrivée de passagers – 25 passagers sont admis par quinzaine –, alors que nous sommes proches des États-Unis et du Canada.

Devons-nous maintenir le confinement du territoire, ou serait-il raisonnable d'augmenter le nombre d'entrées, sachant que notre système hospitalier ne dispose que de quatre respirateurs dédiés au covid-19 et qu'il n'y a aucun réanimateur dans l'archipel ? Notre capacité sanitaire étant réduite, je suis, pour ma part, plutôt partisan de préserver ce petit territoire – 242 kilomètres carrés – le plus longtemps possible. Qu'en pensez-vous ?

Mme Brigitte Micouveau. – Les moins de 18 ans étaient, jusqu'à présent, peu touchés par les formes graves du covid-19. Pourtant, on observe, semble-t-il, une recrudescence de la maladie de Kawasaki, qui serait liée au virus. Quelle est la situation sur ce point, sachant que les écoles vont rouvrir ?

Les décès liés au covid-19 touchent plus les hommes que les femmes : 73 % d'hommes et 27 % de femmes parmi les personnes admises en réanimation entre le 16 mars et le 19 avril. Ces chiffres sont-ils fiables ? Sait-on les expliquer ?

Après la contamination de dizaines de millions d'humains sur la planète, on évoque l'hypothèse d'une souche plus dangereuse en Europe que dans d'autres régions, comme la Chine. Y a-t-il un risque de mutation ?

Une rumeur fait état du rôle de la bactérie *Prevotella*, présente dans le microbiote humain, dans la maladie ; cela expliquerait les formes multiples du covid-19. Cet élément a-t-il un fondement ?

Mme Martine Berthet. – Certains maires ont pris très tôt des arrêtés rendant le port du masque obligatoire mais les préfets leur ont demandé de les retirer. Aujourd'hui, certains édiles, notamment celui de Lyon, voudraient prendre des arrêtés similaires au moment du déconfinement. Qu'en pensez-vous ?

Les chiffres qui paraissent actuellement mettent en évidence un grand nombre de décès à domicile. Quel regard portez-vous sur la situation dramatique de ces personnes qui n'ont pu bénéficier de soins hospitaliers ?

M. Jean-François Delfraissy. – Sur ce qui concerne la démocratie sanitaire, je ne puis qu'appuyer votre demande, monsieur le sénateur Daudigny. La vice-présidente d'ATD Quart Monde a été nommée au Conseil scientifique pour représenter le monde associatif mais c'est largement insuffisant. On avait évoqué l'idée d'un comité de liaison citoyenne permettant de faire le lien avec le milieu associatif, les territoires et les citoyens.

La sortie du confinement obéit nécessairement à une vision nationale déclinée localement, plutôt d'ailleurs au niveau départemental, voire communal. Au sein d'une grande région comme Auvergne-Rhône-Alpes, on note une importante disparité entre une ville comme Lyon et certains départements du centre de la France, qui ne sont presque pas touchés par l'épidémie. Pour des raisons qui ne sont pas encore très claires, la France est littéralement coupée en deux, de part et d'autre d'une ligne allant de Brest à Genève.

On reproche souvent à l'organisation des soins en France d'être hospitalo-centrée. Le Comité scientifique comprend un médecin généraliste, qui prend très souvent la parole. La médecine de ville n'a peut-être pas été suffisamment associée mais la situation était aussi

d'une grande complexité. Dans la phase aigüe de l'épidémie, il n'est pas anormal que l'on se soit concentré sur la gestion des cas graves par le système hospitalier. Les cabinets médicaux étaient d'ailleurs relativement vides ces dernières semaines. Les patients atteints d'une maladie chronique ayant légitimement peur de se déplacer, ils étaient surtout suivis par téléphone ou à distance, probablement insuffisamment d'ailleurs pour la plupart d'entre eux. Quant aux personnes atteintes du covid, elles ne sont pas vraiment passées par la médecine de ville.

En revanche, les médecins généralistes seront de nouveau en première ligne dès la sortie du confinement. Ils seront des acteurs importants des fameuses « brigades » – le terme n'est sans doute pas idéal, mais je le revendique en partie, et il a le mérite d'exprimer une réalité. En Corée du Sud, dès le début de l'épidémie, 17 500 membres des personnels de santé étaient chargés de mener des enquêtes auprès des personnes infectées. L'application numérique n'était qu'un élément du dispositif. Ces brigades sont donc essentielles pour réussir le déconfinement, et je ne vous cache pas que nous nourrissons quelques craintes sur la capacité du modèle français à les mettre en œuvre. Les médecins généralistes doivent jouer un rôle important dans ce dispositif, avec l'ensemble des acteurs du système de soins et le milieu associatif.

Tout ne reposera pas sur l'application de traçage, qui ne pourra qu'« accompagner » le repérage des cas contacts. D'autres outils numériques devront d'ailleurs être mis en place, pour recenser et dépister les contacts des personnes infectées, notamment afin d'assurer la liaison entre les différents professionnels de santé impliqués dans le système.

Vous m'interrogez plus largement sur la fracture numérique. Il ne faut pas attendre du numérique ce qu'il ne peut pas apporter ! Certaines personnes ne pourront pas l'utiliser, d'autres ne le voudront pas. Aucun outil ne sera suffisant en soi, et c'est bien l'addition de différentes techniques qui nous permettra de réussir.

Avant de présider le Comité scientifique, je dirigeais le Comité consultatif national d'éthique, et, dans ce cadre, à partir du mois d'octobre 2019, nous avons lancé un Comité d'éthique du numérique. Nous avons constaté notamment que 17 % des Français étaient encore très éloignés du numérique. Il s'agit notamment des personnes âgées, des migrants et des SDF, c'est-à-dire de la fraction de la population qui risque le plus de développer des formes graves de la maladie ou de subir un décrochage social. Il faut impérativement veiller à préserver une relation humaine dans les dispositifs considérés.

Très rapidement, dès le début de l'épidémie, le Comité scientifique a pris acte de l'insuffisance des masques et a recommandé qu'ils soient réservés aux soignants. Pour la sortie du confinement, notre position est très claire : nous recommandons très fortement l'utilisation des masques dits « de famille », qu'ils soient artisanaux ou industriels, pour l'ensemble des Français dès lors qu'ils se trouvent dans un lieu public, y compris dans la rue.

Ces masques servent d'abord à protéger les autres – certaines personnes sont asymptomatiques et peuvent contaminer les autres sans le savoir –, mais aussi, dans une certaine mesure, à se protéger soi-même. La protection offerte n'est assurément pas totale, mais elle est réelle, *a fortiori* si la personne en face de vous porte aussi un masque. Nous assumons donc cette recommandation, même si nous ne connaissons pas exactement le degré de protection offert par les masques.

Toutefois, nous ne voudrions pas non plus que le masque confère un sentiment de fausse protection à celui qui le porte. Le masque ne doit donc surtout pas se substituer à la distanciation sociale et aux autres mesures de protection.

M. Arnaud Fontanet. – S'agissant des tests, il convient de distinguer les tests par PCR, qui se font au moyen d'un prélèvement dans le nez ou la gorge et qui permettent de savoir si une personne a une infection aiguë, et les tests sérologiques, qui vont permettre de dépister des anticorps et de dire si la personne a été infectée dans le passé.

Aurait-il fallu réaliser plus tôt un dépistage systématique par PCR des personnes présentant des symptômes ? La question est difficile. Il faut se replacer dans le contexte du démarrage de l'épidémie en France. Au tout début, la recommandation était de tester les personnes présentant des symptômes d'atteinte respiratoire – toux, fièvre, essoufflement –, qui revenaient de Chine ou qui avaient été en contact avec une personne revenant de Chine. Nous connaissions alors une épidémie de grippe et, dans ce contexte, 150 000 personnes environ présentent chaque jour des symptômes respiratoires. Vous imaginez aisément la logistique nécessaire si nous avions voulu tester tout le monde.

La séquence génétique du virus a été connue le 10 janvier. Le temps de mettre en place des tests homologués, nous étions fin janvier-début février. Sachant qu'une dizaine d'hôpitaux seulement étaient alors en mesure d'administrer ces tests, nous n'étions pas en capacité d'en réaliser 150 000 par jour.

Entre le 24 et le 30 janvier, six cas ont été diagnostiqués en France mais ils ont été assez bien gérés. Les personnes en contact avec les malades ont été très rapidement isolées, elles ont toutes été dépistées négatives et aucune transmission secondaire n'a été avérée. Il y eut ensuite l'épisode des Contamines, avec un foyer de six malades, mais, là encore, aucune personne en contact n'a été retrouvée porteuse. Il y eut enfin le retour des Français résidant en Chine, placés en quatorzaine à Carry-le-Rouet. Là encore, personne n'était atteint à la fin de la période d'isolement. Jusqu'au 25 février, il n'y avait donc pas de circulation connue du virus sur le territoire français.

Les indications du test ont ensuite évolué à la fin février, pour englober toutes les personnes présentant des symptômes de détresse respiratoire aiguë.

L'épidémie s'est très largement amplifiée dans la dernière semaine de février, par la conjonction de plusieurs facteurs : un foyer dans l'Oise, passé inaperçu, a été révélé par l'hospitalisation et le décès d'un enseignant à l'hôpital de la Pitié-Salpêtrière à Paris. Le rassemblement évangélique qui s'est tenu du 17 au 22 février à Mulhouse a également été à l'origine d'un grand nombre de cas : beaucoup de patients ont dû être accueillis dans les hôpitaux alsaciens, et l'alerte a été lancée sur un risque de saturation des services de réanimation. Enfin, au début du mois de mars, des personnes revenant d'Italie et d'Égypte ont fini d'essaimer le virus sur le territoire français.

La situation épidémiologique a donc rapidement basculé d'une situation apparemment calme jusqu'au 25 février à un nombre important de cas dans plusieurs régions quelques jours plus tard. Un dépistage plus systématique des personnes présentant des symptômes respiratoires aurait-t-il permis de voir l'épidémie grossir plus vite ? Sans doute... Il est facile de l'affirmer rétrospectivement, mais la prouesse technologique qui aurait permis d'avoir un nombre suffisant de tests disponibles au mois de février n'était sans doute pas réalisable.

On pense bien évidemment à l'Allemagne, qui a opté assez tôt pour un dépistage très large. Il faudrait toutefois reprendre précisément la chronologie : l'Allemagne était bien équipée au mois de mars, mais elle ne l'était pas forcément aussi bien en février si elle avait dû gérer des événements similaires à ceux qui sont survenus sur le territoire français. Ces analyses devront toutefois être affinées sur la base de données consolidées.

L'important, aujourd'hui, c'est de se tourner vers l'avenir, à savoir la sortie du confinement. Nous devons être en mesure d'identifier rapidement les nouveaux cas, estimés à quelques milliers chaque jour à la mi-mai, pour pouvoir ensuite les isoler. Mais, pour y parvenir, il faut tester tous les gens qui présenteront des symptômes respiratoires, soit 100 000 personnes environ chaque jour.

Les plateformes qui sont actuellement mises en place permettront très vraisemblablement d'atteindre cet objectif. En revanche, le vrai défi sera de relier le plus rapidement possible les personnes symptomatiques aux plateformes. La principale difficulté est donc finalement plus logistique que technique. Il faut ensuite que les résultats soient rapidement communiqués aux patients, à leur médecin et au système de surveillance épidémiologique, pour que le travail de traçage des contacts évoqué par Jean-François Delfraissy puisse s'enclencher.

Les tests sérologiques visent pour leur part à détecter des anticorps témoignant d'une infection passée. Beaucoup de tests sont actuellement en cours de développement par différents laboratoires. Les premiers tests disponibles ont donné lieu à des désillusions, dont nos voisins Espagnols et Anglais ont fait les frais. Mais c'est un processus classique dans le développement d'un outil de diagnostic. Les tests vont s'améliorer, et j'ai bon espoir que leur fiabilité soit satisfaisante courant mai.

Toutefois, à l'heure où je vous parle, il est encore difficile de dire lesquels pourront être utilisés à grande échelle. Les tests actuellement disponibles ont encore un taux trop important de faux positifs, de l'ordre de 5 %. Imaginez que l'on tire une personne au sort dans la population pour la tester, sachant que la proportion de personnes infectées en France est en moyenne de 5 %, vous aurez une chance sur deux pour qu'un résultat positif traduise la présence d'anticorps, et une chance sur deux pour qu'il traduise un faux positif. Autre problème : dans l'immédiat, nous ne sommes pas en mesure de dire si la présence d'anticorps dans le sang protège réellement d'un risque de réinfection. C'est pourquoi nous sommes réservés pour l'instant sur l'utilisation des tests sérologiques.

En l'état actuel des connaissances et de la fiabilité des tests, les citoyens ne seront pas traités différemment au regard du déconfinement selon qu'ils ont eu un test positif ou non. Ces tests seront en revanche utiles pour mener des enquêtes épidémiologiques, qui nous permettront de savoir si l'épidémie continue de progresser sur le territoire français.

Le covid-19 est très suivi, partout dans le monde, et le consensus des experts estime qu'il ne mute pas beaucoup, ce qui est assez surprenant pour un virus qui vient d'émerger chez l'homme. Aucune mutation identifiée à ce jour ne peut être associée à une virulence ou à une transmissibilité accrue du virus.

Il n'existe pas pour l'instant de publication scientifique permettant d'apprécier le rôle de la bactérie *Prevotella* dans la pathogenèse de la maladie.

Quant à la morbidité différenciée entre les hommes et les femmes, on la retrouve en effet régulièrement dans les données, et elle ne repose pas sur une distribution différente des facteurs de risque entre les sexes. Les hommes ont plus de risques de développer une forme grave du covid-19 que les femmes. Cela rejoint des observations qui ont été faites pour d'autres maladies infectieuses, notamment les hépatites B et C, pour lesquelles on constate aussi des atteintes moins sévères chez les femmes. Cette situation n'est pas si inhabituelle en infectiologie.

En ce qui concerne le syndrome de Kawasaki, une alerte a en effet été lancée il y a quelques jours par nos collègues anglais. Il s'agit d'une atteinte vasculaire inflammatoire très rare, pour laquelle on n'a jamais réussi à identifier d'agent infectieux qui pouvait la précipiter. On soupçonne d'ailleurs qu'il puisse s'agir d'une réaction inflammatoire de l'organisme à différents types d'agents infectieux. Une recrudescence de manifestations cliniques proches du syndrome de Kawasaki a été observée au Royaume-Uni, en Italie et en France chez des enfants qui, pour la plupart, avaient été infectés par le covid-19 quelques semaines auparavant. Je pense que ce phénomène restera rare, mais il faut le surveiller attentivement. Heureusement, les enfants présentant des formes graves répondent très bien au traitement par immunoglobulines.

M. Jean-François Delfraissy. – Cet aspect pédiatrique illustre bien la complexité de ce virus et nous incite à la modestie. Nous avons nous-mêmes écrit il y a une dizaine de jours que les formes graves chez l'enfant étaient extrêmement rares. Nous sommes donc quelque peu interpellés par ces nouveaux éléments. Je partage le point de vue d'Arnaud Fontanet : il faut attendre, et il y a encore un grand nombre de connaissances scientifiques à acquérir.

Je terminerai en évoquant la mortalité à domicile, ainsi que la comorbidité associée à cette crise.

Le confinement emporte des conséquences sur la santé des Français qui ne sont pas liées au covid lui-même. Le suivi des maladies chroniques a été fortement déstabilisé, et les services hospitaliers ont dû prendre en charge très tardivement des AVC et des infarctus. On peut s'attendre à une sur-morbidité, voire à une surmortalité liée à la détérioration du suivi des maladies chroniques pendant le confinement, ou encore à l'apparition de problèmes d'ordre psychique.

Il faudra faire attention aussi à un risque accru de fractures chez les personnes âgées qui ont peu mobilisé leurs muscles et leurs articulations durant cette période. Nous ne disposons pas pour l'heure de modèles pertinents de prévision pour évaluer ce phénomène de comorbidité mais nous y travaillons. Les médecins généralistes ont un rôle clef à jouer, dès maintenant, pour essayer de réduire ce risque. Le nouveau message, un peu paradoxal, qui est désormais lancé aux patients est d'aller voir leur généraliste, ou en tout cas de l'appeler.

M. Arnaud Fontanet. – La situation de Saint-Pierre-et-Miquelon est très particulière, l'île ayant été quasiment épargnée, avec un seul cas isolé détecté il y a trente-deux jours.

Avant de relâcher le contrôle et d'augmenter un peu le nombre de passagers en provenance de l'extérieur, il faut s'assurer que l'on est en capacité de mettre à l'isolement les personnes qui arrivent sur l'île pendant quatorze jours et de les tester à la fin de cette période, pour voir s'ils sont porteurs du virus. Si cette capacité existe, on peut augmenter le nombre

d'entrées autorisées. Ces territoires doivent absolument profiter de leur isolement géographique pour ne pas laisser entrer le virus. Quant à la question de la réanimation, elle est en effet complexe à Saint-Pierre-et-Miquelon, mais elle peut se gérer avec le Canada.

M. Jean-François Delfraissy. – D'emblée, nous avons été sollicités par la ministre des outre-mer, et le Comité scientifique avait rédigé un avis spécifique pour ces territoires, qui connaissent des situations très hétérogènes. La sortie du confinement doit être organisée en tenant compte des situations locales.

Se pose aussi le problème des étudiants ultramarins encore présents en métropole et qui souhaitent rentrer chez eux. Comment les laisse-t-on repartir dans leurs territoires ? Nous sommes en train de réfléchir à cette question.

M. Olivier Henno. – Selon les informations disponibles, le confinement a permis de faire passer le taux de transmission de la maladie de 3 ou 4 personnes contaminées par individu infecté à 0,5 ou 1 personne, un chiffre qui semble encore élevé compte tenu de la responsabilité citoyenne observée chez les Françaises et les Français.

Nous allons bientôt entrer dans une troisième période, durant laquelle il va falloir concilier l'impératif sanitaire avec l'impératif économique et social. Avez-vous une idée des risques de transmission de la maladie dans cette nouvelle séquence ?

On comprend bien l'utilité des brigades anti-covid. Pourriez-vous toutefois nous apporter des précisions sur la façon dont elles vont s'organiser ? Seront-elles placées sous la responsabilité des ARS ? Entretiendront-elles des relations avec les collectivités territoriales et feront-elles l'objet d'un contrôle du Parlement ?

Mme Catherine Fournier. – On le constate tous les jours, dans notre société, l'immédiateté est de mise, notamment en matière d'information. Nos concitoyens ne sont pas toujours en mesure de séparer le bon grain de l'ivraie, particulièrement en matière scientifique. Quel est votre rôle de conseil dans la communication gouvernementale ?

Notre capacité à bien vivre tient certes à notre bonne santé, mais aussi à l'acceptation des différents risques que nous prenons au quotidien. C'est un équilibre à trouver, qui dépend nécessairement de notre intégration dans la société et de notre niveau économique et social.

Pour aborder le déconfinement de manière sereine et responsable, il faut avant tout regagner la confiance de nos concitoyens, qui ont entendu à peu près tout et son contraire en l'espace de deux mois. Comment pensez-vous pouvoir regagner cette confiance alors que beaucoup de doutes scientifiques subsistent, notamment sur l'immunisation des personnes infectées, les risques pour les enfants ou encore la fiabilité des tests ?

Enfin, que pensez-vous d'une territorialisation des mesures prises à partir du 11 mai. Quelle est la fiabilité des cartes épidémiologiques qui seront publiées ? Est-ce une base de travail pertinente pour le Gouvernement et les élus locaux ?

Mme Viviane Malet. – Quand les vols commerciaux seront-ils de nouveau possibles à La Réunion ? Quelles mesures devront être mises en œuvre pendant le vol ? Combien d'arrivants seront autorisés ? Les passagers devront-ils être testés au départ ou à l'arrivée ? Combien de temps devons-nous encore les mettre à l'isolement à leur arrivée ?

M. Philippe Mouiller. – Pouvez-vous confirmer que les brigades comprendront 30 000 personnes à l'échelon national ? Pensez-vous que nous serons prêts en termes de recrutement et de formation le 11 mai ? Un accompagnement particulier des mal-logés et des SDF est-il prévu ?

Avez-vous déjà réfléchi à un scénario en cas de redémarrage de l'épidémie ?

L'épidémie n'a-t-elle pas révélé une crise de nos institutions et de notre organisation sanitaire à l'échelon national ?

M. Xavier Iacovelli. – Quelles mesures préconisez-vous pour garantir la sécurité de nos enfants lors du retour à l'école, celle des enseignants et du personnel scolaire ?

Dans les transports, les mesures de distanciation ne risquent-elles pas d'être difficiles à respecter ? Que préconisez-vous pour permettre un équilibre entre mobilité et sécurité sanitaire ?

M. Jean-François Delfraissy. – Je commencerai par rappeler le rôle du conseil scientifique : il est d'éclairer les décisions gouvernementales, non de préconiser des mesures opérationnelles. Nous n'en avons pas la capacité, nous ne sommes que onze. Nous n'avons pas la maîtrise de la mise en œuvre de nos recommandations, même si nous pouvons attirer l'attention du Gouvernement sur certains signaux d'alerte. Ainsi, dans notre avis n° 6, nous avons défini un certain nombre de prérequis – capacité à réaliser des tests, mise sur pied des brigades et d'un outil numérique – pour sortir du confinement. Si ces prérequis n'étaient pas mis en œuvre le 11 mai, nous tirerions la sonnette d'alarme. Un groupe dirigé par Jean Castex, avec lequel nous parlons quotidiennement, a été mis en place afin de coordonner les aspects opérationnels. Pour ces raisons, nous ne serons donc pas en mesure de répondre à vos questions sur les transports.

Je laisserai à Arnaud Fontanet le soin de revenir sur la circulation du virus.

Pour ma part, j'évoquerai l'organisation des brigades anti-covid. Il est essentiel de pratiquer des tests de manière massive. Oui, la France a raté quelque chose en février, faute de capacités à tester. Début mars, nous n'effectuions que 3 000 ou 3 500 tests PCR par jour. Aujourd'hui, nous en pratiquons 50 000, peut-être un peu plus, l'objectif étant d'atteindre 130 000 tests par jours dans quinze jours. C'est réalisable. Les brigades sont nécessaires pour discuter avec les malades, les isoler et tracer leurs contacts, à l'aide, entre autres, d'une solution numérique.

En Corée, où un regroupement religieux a aussi fait basculer l'épidémie, la brigade comprenait 18 500 personnes, contre 4 000 désormais, mais l'épidémie y est beaucoup moins importante qu'en France. Notre brigade comprendra plusieurs milliers de personnes, 15 000 ou 20 000. Cela étant, je pense que le modèle n'est pas prêt ; il est en construction. Une partie sera gérée par la Cnam, une autre par les autorités locales, le réseau des médecins généralistes, les milieux de la santé, le milieu associatif. La mise en place de cette brigade est un enjeu majeur. La décision politique de l'instaurer a été prise ; reste à savoir comment notre système de santé et les ARS vont la mettre en place et comment la mayonnaise prendra avec le mouvement associatif et les autres acteurs locaux désireux d'y participer. Une vision nouvelle, très large, très ouverte, est nécessaire.

L'articulation entre le sanitaire, le sociétal et l'économie dépasse le rôle du conseil scientifique, mais c'est un sujet auquel nous sommes sensibles. Notre rôle est de porter un message sanitaire et scientifique, mais, en tant que citoyens, nous nous rendons bien compte que le confinement ne peut pas se poursuivre. C'était la moins mauvaise des mesures qui pouvaient être prises début mars, compte tenu du nombre de tests dont nous disposions et du niveau élevé de circulation du virus. C'est d'ailleurs la stratégie qu'ont également adoptée l'Italie, l'Espagne, puis dans un second temps le Royaume-Uni. Quelque chose de différent s'est effectivement passé en Allemagne, pour les raisons que vous a indiquées Arnaud Fontanet.

Je ne puis que partager le point de vue qui a été exprimé sur la confiance. Comme nous l'avons indiqué dans nos deux derniers avis, il faut « faire confiance pour garder la confiance ».

À titre d'illustration, on sait que seuls 70 % des patients, y compris lorsqu'ils ont des maladies graves, observent le traitement qui leur a été prescrit par leur médecin ; 30 % ne le suivent pas. Cela illustre bien le fait qu'il y a une différence entre prendre une décision et la faire accepter, entre la mesure elle-même et ce qui se passe ensuite dans la réalité. Tel est l'enjeu auquel nous faisons face : le déconfinement repose sur la confiance et la responsabilité individuelle. Pour rétablir la confiance, le politique doit dire toute la vérité – ce que l'on sait, ce que l'on ne sait pas, ce que l'on a, ce que l'on n'a pas – et faire participer les citoyens, afin qu'ils puissent avoir une vision personnelle de la situation.

M. Arnaud Fontanet. – Vous nous avez interrogés sur la circulation de la maladie, dont le taux de reproduction est passé de 3,3 au début du confinement à 0,6 aujourd'hui, ainsi que sur les risques de transmission en post-confinement.

On sait que la transmission va reprendre. On est aussi conscient qu'il sera vraisemblablement psychologiquement délétère de devoir imposer un nouveau confinement. Certains pays évoquent une stratégie alternant confinement, déconfinement, reconfinement. Ce n'est pas du tout ce que nous avons en tête, parce que, psychologiquement, les Français et l'économie ne se remettraient pas de périodes de confinement répétées. Les Français ont accepté le premier confinement, ils ont joué le jeu, mais il nous faut maintenant procéder de façon beaucoup plus progressive.

À la sortie du confinement, les Français auront acquis un certain nombre de connaissances sur la maladie et de gestes barrières. Tout d'abord, ils ont vu ce que pouvait donner la circulation de ce virus quand elle est laissée libre ; ensuite, ils ont compris l'importance des gestes barrières, auxquels s'ajoutera le port du masque. Le masque intervient bien en complément des règles de distanciation sociale, d'un mètre au minimum, et du lavage des mains, lequel est absolument essentiel s'agissant d'un virus très vraisemblablement plus manuporté qu'on ne l'a imaginé au début.

Une fois que tout sera en place, notre objectif est de contenir le taux de reproduction en dessous de 1. Les modèles mathématiques nous permettent, avec un certain retard, d'estimer ce taux et de savoir combien de personnes sont infectées par un malade. Si chaque malade contamine moins d'une personne, l'épidémie s'arrêtera nécessairement.

L'objectif est que, en sortie de confinement, le taux de reproduction continue de s'établir à 0,5 ou 0,6, en tout cas qu'il ne dépasse pas 1. Les Allemands viennent de lancer un message d'alerte, leur taux de reproduction, qui était de 0,7, étant passé très rapidement à 1. C'est une ligne rouge pour eux ; nous aurons la même.

J'en viens à la question des écoles. C'est un sujet difficile, car les incertitudes sont nombreuses aujourd'hui sur le rôle des enfants dans la transmission du virus. Les enfants ne développant pas de forme clinique sévère, ils n'ont pas été hospitalisés, et très peu d'études ont été faites sur eux. On a trouvé des enfants porteurs du virus, sans aucune manifestation clinique, en testant l'entourage familial des malades. On s'est alors rendu compte que les enfants gardent le virus pendant six à sept jours dans la gorge et que leurs charges virales sont à peu près les mêmes que chez les adultes. Mais on ne sait pas pour autant si les enfants sont aussi contagieux que les adultes. Le fait qu'ils ne présentent pas de symptômes induit qu'ils ne toussent probablement pas et qu'ils sont donc moins contagieux, mais les données sont peu nombreuses sur le sujet.

Dans cet état d'incertitude, le Conseil scientifique avait choisi de recommander que les écoles ne soient pas réouvertes avant septembre. Par la suite, le Président de la République a décidé une réouverture progressive des écoles à compter du 11 mai. Nous échangeons bien sûr très régulièrement avec le Président de la République et le Gouvernement sur ce sujet.

Qu'avons-nous appris depuis lors ? Une enquête épidémiologique a été réalisée par l'Institut Pasteur dans le lycée de Crépy-en-Valois, où une épidémie avait sévi dans la première quinzaine de février, épidémie qui n'avait d'ailleurs pas été repérée par les habitants. On s'est rendu compte que 40 % du corps enseignant et des lycéens avaient été touchés, sans savoir qu'il s'agissait du covid-19. Il a fallu attendre la mort d'un enseignant le 25 février pour que, rétrospectivement, on sache qu'il s'agissait d'une épidémie de covid-19. Les lycéens sont des adolescents qui, d'un point de vue de la symptomatologie clinique et en termes de contagiosité, se rapprochent probablement plus des adultes que des enfants de moins de 10 ans, même s'ils ne développent pas des formes aussi sévères que les adultes. Cette épidémie dans un lycée n'est pas particulièrement surprenante à partir du moment où le virus y a été introduit.

Ce que l'on ne sait pas du tout, c'est ce qui se passe chez les moins de 10 ans. Une étude est en cours dans six écoles primaires de Crépy-en-Valois, l'objectif étant de savoir si les enfants ont été infectés pendant l'épidémie du mois de février. Les résultats seront connus dans dix jours. Ils seront très instructifs car il existe très peu de données dans le monde aujourd'hui sur les enfants. Seule l'Australie a réalisé une étude sur les enfants de moins de 10 ans, dont les résultats sont plutôt rassurants : il n'a pas été constaté un niveau d'infection élevé chez les enfants, alors que des élèves ont été infectés dans certaines classes. L'Islande, qui a testé assez massivement sa population, a constaté que l'on trouve du virus dans la gorge des enfants symptomatiques mais moins que chez les adultes. Elle n'en a pas trouvé du tout chez les 800 enfants asymptomatiques qu'elle a testés. Un faisceau d'arguments donne donc à penser que les enfants sont peut-être moins susceptibles d'être infectés et moins contagieux, mais nous aimerions pouvoir le vérifier à partir de données. Des travaux scientifiques sont en cours.

Il sera important de très bien encadrer la réouverture des écoles. À cet égard, le Conseil scientifique a émis des recommandations dans une note, en distinguant la situation des collégiens et des lycéens, dont la contagiosité et l'expression clinique des symptômes sont proches de celles des adultes. On peut en outre attendre des adolescents qu'ils portent un masque et qu'ils respectent les règles de distanciation sociale, contrairement aux élèves des maternelles. Pour ces derniers, nous insistons sur l'hygiène des mains. Cela leur sera très utile dans le contexte actuel mais aussi pour le reste de leur vie, les gestes d'hygiène étant malheureusement trop peu enseignés en France. Enfin, on laisse les enseignants juger de la capacité des élèves des écoles primaires à adopter un certain nombre de mesures, y compris le port du masque pour les plus âgés d'entre eux car il nous est difficile de nous prononcer.

En conclusion, nous sommes encore dans l'incertitude concernant les enfants. Les cas de maladie de Kawasaki nous montrent que nous en apprendrons encore sur ce nouveau coronavirus au cours des semaines et des mois qui viennent. Nous espérons toutefois que la reprise progressive des écoles se passera au mieux, compte tenu de l'encadrement qui est proposé et des mesures de surveillance.

Que ferons-nous en cas de redémarrage de l'épidémie ? De façon très schématique, mais notre réflexion n'est pas aboutie, on sait que, grâce à un système de surveillance épidémiologique sur le territoire, on sera capable d'identifier le démarrage d'un foyer et de mettre en œuvre des mesures assez classiques de contrôle, pouvant aller jusqu'à un reconfinement très localisé. En revanche, nous réfléchissons encore aux leviers sur lesquels agir en cas de relâchement généralisé de la population sur le territoire français, qui se traduirait par une augmentation lente, progressive et continue du taux de reproduction, afin d'éviter un reconfinement généralisé. C'est un sujet extrêmement important. Je laisse à Jean-François Delfraissy le soin de répondre à cette délicate question.

M. Jean-François Delfraissy. – Je n'ai évidemment pas la réponse à cette question, à laquelle nous sommes en train de réfléchir.

Nous commençons à nouer des liens avec d'autres comités qui réfléchissent à la sortie du confinement, par exemple en Italie ou en Espagne, mais aussi en Allemagne, l'idée étant que certains grands pays européens adoptent des positions partagées, dès lors qu'ils se sont trouvés dans des situations épidémiologiques proches.

Comme je vous l'ai dit, la médecine au sens classique a peu été au rendez-vous jusqu'à présent. Il va peut-être falloir l'intégrer dans nos modèles. Il est clair que nous ne disposerons pas d'un vaccin au cours des prochains mois. Néanmoins, nous pourrions envisager les choses d'une façon différente si nous parvenions à diminuer de manière importante le nombre de lits occupés en réanimation et le nombre de patients ventilés, si nous étions capables de faire baisser le taux de mortalité dans les cas graves, grâce à des combinaisons thérapeutiques agissant contre l'orage inflammatoire, ou éventuellement contre le virus lui-même, ou si nous disposions à compter de l'été d'un médicament permettant de prévenir, au moins en partie, l'acquisition du covid, en particulier chez les populations les plus à risques.

Ces sujets sont importants pour tenter de répondre à la question de la deuxième vague. Arnaud Fontanet a très bien présenté les enjeux actuels, mais peut-être l'épidémie sera-t-elle contenue ? On discute encore de l'effet du climat, de l'humidité ou de la chaleur sur le virus. On sait, d'après ce qu'il s'est passé pour certains virus respiratoires, qu'il peut y avoir une amélioration au cours de l'été, puis une récurrence à la rentrée, donc une éventuelle deuxième vague en septembre ou en octobre. Je comprends vos questions mais nous ne sommes pas en mesure d'y répondre. L'évolution de la situation dépendra du respect des mesures de distanciation par la population et de la vie du virus elle-même. La prochaine étape est donc d'anticiper, afin de ne pas en revenir à la situation de la fin février.

M. Arnaud Fontanet. – Notre réponse concernant La Réunion ne sera pas exactement la même que pour Saint-Pierre-et-Miquelon, où un seul cas avéré a été dénombré. Le virus circule de manière un peu plus importante à La Réunion.

C'est une chance d'être une île ! L'arrivée du virus aura été plus tardive à La Réunion, où l'épidémie peut être plus facilement contrôlée. La gestion des passagers à

l'arrivée est un point clé. Les passagers devront être placés en quatorzaine dans une structure isolée, ou à domicile s'ils vivent seuls, puis être testés par PCR à l'issue de cette période. C'est votre meilleure chance d'empêcher le virus de pénétrer sur l'île et de contenir les foyers existants.

Il faut par ailleurs profiter du « retard au démarrage » de l'épidémie pour se préparer au mieux si le nombre de cas devait devenir important. Pour cela, il faut disposer d'un nombre de tests important, afin de dépister les nouveaux cas, et de capacités en réanimation pour accueillir des patients au stade le plus sévère, tout en espérant ne pas en avoir besoin.

La Réunion a la chance de pouvoir bénéficier de l'expérience des pays européens comme l'Espagne ou l'Italie. On a vécu dans l'hexagone une période de calme trompeuse en février. Le virus n'a pas été détecté sur le territoire entre le 8 et le 25 février. Quand de multiples foyers se sont déclarés en même temps sur le territoire, la vague est arrivée très vite. À La Réunion, vous savez que cela peut arriver et qu'il vous faut être prêts.

M. Jean-François Delfraissy. – Peut-on tirer des leçons de cette crise pour l'organisation de notre système de soins ? Je pense que c'est prématuré, la situation étant encore trop complexe. L'épidémie peut redémarrer. Bien sûr, des leçons devront être tirées et un retour d'expérience s'imposera, à l'échelon national et probablement aussi à l'échelon international, mais il faudra également s'interroger sur le manque de moyens. Depuis plusieurs années, les équipes de santé publique et les équipes hospitalières font part de leur malaise, un ensemble de problèmes ayant conduit notre modèle à la limite de l'éclatement.

Quand l'épidémie sera terminée, nous devons nous interroger sur le modèle que nous souhaitons mettre en place et sur les moyens que nous voulons y consacrer. Nous devons aussi nous interroger sur la répartition entre le curatif et l'hospitalo-universitaire, d'une part, et sur la place de la santé publique, son organisation et les moyens que l'on veut lui donner, d'autre part.

Mme Laurence Cohen. – Je vous remercie, monsieur Delfraissy, d'avoir fait un appel aux parlementaires que nous sommes s'agissant des moyens. Comme les autres membres du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste, je n'ai pas voté les différents PLFSS qui se sont succédé, plaidant pour l'augmentation de l'Ondam, l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie. En effet, si tout ne passe pas par là, il s'agit toutefois d'un aspect important !

Pour ce qui concerne l'organisation sanitaire, j'ai assisté à l'audition de deux urgentistes, les docteurs Gérard Kierzek et Christophe Prudhomme. Je puis vous l'assurer, les acteurs de terrain ont des propositions à fournir au Gouvernement pour réorganiser le système sanitaire.

Je souhaite vous poser une question sur les tests. S'il est absolument nécessaire de tester plus de personnes – j'ai bien entendu vos propos sur les limites de la fiabilité des tests -, il faut non seulement des femmes et des hommes, mais aussi du matériel : écouvillons, réactifs, consommables, machines. Nous sommes alertés en tant que parlementaires s'agissant des réactifs, qui ne font pas l'objet d'une production nationale.

Si le confinement a été plutôt respecté, il existe un risque de lâcher-prise au moment du déconfinement, surtout face à des injonctions contradictoires. Ainsi, certains se

demandent si les consignes concernant les tests ou les masques relèvent de la stricte sécurité sanitaire ou d'une adaptation à la pénurie.

Pour ce qui concerne les masques, je ne polémiquerai pas en évoquant les stocks de départ ni même la gestion du sujet qui soulève de graves problèmes. Aujourd'hui, les maires nous alertent sur le fait que l'arrivée des masques au compte-gouttes, dans certains territoires, entraîne des inégalités. Je sais que le Comité a émis des recommandations sur le port du masque. Pourriez-vous, toutefois, insister davantage sur ce point ?

Enfin, j'ai bien entendu vos recommandations concernant l'école, mais peut-être n'ai-je pas bien interprété les choses. L'entrée au collège se ferait en fonction des territoires et, plus précisément, des départements. Cette précaution n'apparaît pas pour ce qui concerne l'école élémentaire, ce qui me paraît représenter une forte contradiction. En outre, à ce niveau, un travail d'éducation, qui ne peut pas passer uniquement par le personnel enseignant, est nécessaire en matière de propreté et de distanciation physique.

C'est la raison pour laquelle j'ai pensé aux infirmiers et infirmières scolaires. Or, si j'en crois les syndicats, il y aurait seulement 7 700 postes d'infirmiers et d'infirmières scolaires pour couvrir 7 800 établissements secondaires et 45 000 écoles élémentaires !

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Nous n'avons pas les mêmes réflexions et interrogations selon que nous sommes dans une région qui est très touchée ou dans une région qui l'est moins. Je suis élue du Pas-de-Calais, dans les Hauts-de-France, région assez touchée par le virus.

Les élus et les parents nous interpellent sur la reprise de l'école le 11 mai. De nombreux maires de mon département sont en train de prendre des arrêtés pour ne pas rouvrir les écoles primaires et maternelles, considérant que les conditions de la reprise ne sont pas réunies. Je le rappelle, les maires ne disposent plus que de sept jours ouvrés pour organiser les choses.

Les élus nous indiquent qu'ils n'ont ni les moyens financiers ni les moyens humains pour organiser une rentrée : manque de masques criant, insuffisance du personnel communal, problèmes de transports, dans un département qui compte de très nombreuses petites communes rurales.

Par ailleurs, l'incompréhension est grande dans certains domaines. Ainsi, pourquoi un enfant de 10 ans scolarisé à l'école primaire ne serait-il pas obligé de porter un masque, alors qu'un collégien de 12 ans devrait, lui, en porter un ? Serait-ce parce qu'il n'y aurait pas assez de masques pour tout le monde ? M. Fontanet a évoqué tout à l'heure des analyses concernant les enfants de moins de 10 ans. Pensez-vous qu'il soit nécessaire d'attendre le résultat de ces analyses pour reprendre le fonctionnement de l'école ? Ne conviendrait-il pas de mieux préparer la rentrée scolaire avec la communauté éducative, les maires et les associations de parents d'élèves, qui sont sur le terrain chaque jour, pour que les conditions sanitaires soient complètement respectées ?

Mme Michelle Gréaume. – Qu'il s'agisse du covid-19 ou de la maladie de Kawasaki, faut-il que la France prévoie dès maintenant, comme les hôpitaux publics du Costa-Rica, des visières en plexiglas pour protéger les bébés dès la naissance ?

Par ailleurs, convient-il d'encadrer le prix de vente des masques, qui s'envole parfois ? Je le rappelle, les masques sont vendus à l'unité 96 centimes d'euros en Espagne et presque 4 euros en France.

Mme Florence Lassarade. – Nous n'entendons jamais parler du problème de l'aération. En cette saison, on pourrait conseiller d'ouvrir largement les fenêtres quand c'est possible, y compris dans les transports en commun, notamment les bus.

Par ailleurs, je m'étonne que, malgré le déconfinement, les plages atlantiques, qui sont dans des zones peu contaminées, restent fermées.

Je m'interroge sur les systèmes de climatisation. En effet, en Chine, il y a eu contamination par ce biais dans un restaurant, alors que la distance physique était respectée.

Enfin, si les avions paraissent bien équipés concernant le renouvellement de l'air, qu'en est-il dans les trains ?

Mme Pascale Gruny. – Ma question concerne les entreprises, et particulièrement les chefs d'entreprises, qui ont la responsabilité pénale d'assurer la sécurité et la santé de leurs salariés.

Vous avez évoqué tout à l'heure les personnes à risque. Sachant que le secret médical ne permet pas de connaître leur état de santé, quelles sont vos préconisations en la matière ? Les chefs d'entreprise doivent-ils se tourner vers les médecins du travail, qui sont peu nombreux ?

Par ailleurs, s'agissant de la reprise de l'école, j'estime que l'objectif n'est pas clair. Il serait d'ordre pédagogique et éducatif. Pourtant, il n'y aura que quinze jours à peine de cours dans le cadre de demi-groupes. Il semble donc que l'objectif soit davantage d'ordre économique. Or, quand on a un objectif clair, on trouve des solutions. Les maires pourraient ainsi ouvrir certaines classes, pour rattraper certains enfants en difficulté.

Mme Victoire Jasmin. – Au sein de notre commission, une commissaire avait proposé que nous parlions désormais de « distanciation physique », terme beaucoup plus humain, si l'on considère les actions menées par les collectivités dans le domaine social. Dans son discours, le Premier ministre a mis l'accent sur ce terme. Puisque vous êtes ses conseillers, pourquoi parlez-vous de « distanciation sociale » ?

Après ce rappel, j'évoquerai le CHU de la Guadeloupe et le centre hospitalier de Basse-Terre, qui ne sont pas en capacité d'accueillir un nombre important de personnes en réanimation, dans la mesure où ils ont rencontré un certain nombre de difficultés. Malgré les annonces des ministres, nous ne disposons pas des respirateurs nécessaires en cas de recrudescence du virus.

Aujourd'hui, grâce à l'implication de l'ensemble des personnels, nous nous rendons compte que nous n'avons pas eu, proportionnellement, autant de morts que dans l'Hexagone. Ainsi, 15 décès sont survenus et 7 personnes sont encore en réanimation. J'espère qu'il n'y aura pas de rebond.

Environ 3 000 étudiants rentreront probablement en Guadeloupe. Des mesures de confinement ont été réalisées : couvre-feu, quatorzaine... Toutefois, si les rotations aériennes reprenaient, nous connaîtrions sans doute un rebond. Quelles mesures préconisez-vous pour la

Guadeloupe ? En effet, la quatorzaine à l'hôtel n'est pas envisageable pour le nombre de personnes qui reviennent aujourd'hui en Guadeloupe et, *a fortiori*, pour 3 000 personnes ! Existe-t-il des solutions alternatives ? Je pense notamment à la prise de température avant le départ.

Enfin, je saisis l'occasion qui m'est donnée pour évoquer un sujet qui me préoccupe particulièrement, à savoir la situation des laboratoires de biologie médicale partout en France, qu'il s'agisse des laboratoires extrahospitaliers ou des laboratoires des établissements publics de santé, qui sont en très grande difficulté.

En effet, il existe de nombreuses contraintes concernant l'accréditation et l'équipement des laboratoires. Pourtant, le Gouvernement a décidé une diminution tarifaire de la nomenclature. Alors que nous avons besoin de réaliser des tests, les laboratoires ne sont pas en capacité de répondre à la demande. Ainsi, pour les tests RT-PCR, il faut des thermocycleurs et des personnes habilitées à les utiliser. Même si les équipements étaient disponibles aujourd'hui, il faudrait procéder à la démarche d'accréditation de qualité, qui comporte un certain nombre d'étapes incontournables.

Par conséquent, je souhaiterais, messieurs, vous qui êtes des conseillers du Gouvernement, que les laboratoires soient pris en considération. Nous avons besoin de techniciens de laboratoire, de biologistes, de personnes formées, compétentes et habilitées à réaliser un certain nombre d'examen. J'insiste pour que vous fassiez remonter les informations dans une situation particulièrement difficile.

M. Jean Sol. – Nous nous voulons optimistes, mais aussi attentifs à la reprise des activités dans nos établissements de santé à partir du 11 mai, date prévisionnelle de la sortie du confinement. À cet égard, quel sera l'impact en termes de santé publique pour les patients qui ne pourraient pas être opérés durablement ?

Par ailleurs, il semble que des difficultés majeures émergent pour obtenir des produits anesthésiants. Pouvez-vous nous le confirmer ?

M. Jean-François Delfraissy. – S'agissant des tests, qui sont essentiellement des tests RT-PCR, nous en réalisons environ 3 000 à 3 500 au début du mois de mars. Nous en faisons de 40 000 à 45 000 aujourd'hui. Il faudra passer à environ 120 000 dans la première quinzaine du mois de mai.

Ces chiffres traduisent-ils une adaptation à la pénurie ? La réponse est « non ». Il y a eu pénurie de tests au mois de février. Sur ce point, l'Allemagne a fait la différence. Peut-être aurons-nous besoin de réaliser encore plus de tests à compter de la mi-mai. Selon moi, nous serons capables d'en avoir davantage. Les 120 000 tests que nous envisageons permettront de tester à la fois les personnes symptomatiques, celles qui ont une atteinte respiratoire et celles qui se sont trouvées en contact avec un malade du covid-19. Nous pourrions tester de façon très large.

Je le dis très clairement, il ne sert à rien de tester tout le monde ! En effet, si on testait tous ceux, par exemple, qui reprendront le travail le 11 mai, il faudrait les retester chaque semaine. Aucun pays au monde n'a prévu de tester l'ensemble de sa population ! Les Allemands, qui peuvent être considérés comme un modèle au niveau européen, testent beaucoup de monde, mais n'ont pas généralisé les tests à l'ensemble de la population.

On entend aussi dire qu'il faudrait tester l'ensemble des écoliers qui s'apprêtent à retourner à l'école et les personnels des écoles. Il faudrait bien évidemment retester une semaine plus tard. Ce n'est pas envisageable et cela n'aurait aucune utilité.

Le nombre de tests que nous avons prévus constitue pour nous un prérequis majeur, puisqu'ils permettront d'avoir une vision nationale et de constituer les brigades que j'ai évoquées. Dans le cas contraire, il ne sera pas possible de déconfiner le 11 mai ! Le cœur de cible, je le répète, c'est le nombre de personnes supposées infectées par le virus.

S'agissant de l'école, nous aurions préféré attendre. Nous prenons acte d'une décision politique prise au plus haut niveau. Par ailleurs, nous avons affiné notre analyse concernant les enfants, dont la transmissibilité du virus serait plus faible que ce que nous avons cru. Les Allemands, de façon prudente et progressive, rouvrent d'ailleurs leurs écoles à partir du 4 mai. L'enjeu de la réouverture, c'est aussi d'apporter une réponse aux enfants les plus fragiles, qui sont dans des conditions difficiles.

Par ailleurs, les enfants ne constituent pas à nos yeux une source d'inquiétude majeure, même si j'ai bien conscience d'une nécessaire prise en compte de la maladie de Kawasaki. Le problème, c'est qu'ils peuvent transmettre le virus à leur famille, donc à leurs grands-parents, lesquels font partie d'une population plus à risque.

Jusqu'à aujourd'hui, au niveau international, très peu de foyers sont partis des écoles, si l'on excepte le cas de Crépy-en-Valois. Tous ces éléments doivent être mis sur la table. J'ajoute que nos concitoyens auront le choix de mettre ou non leurs enfants à l'école.

Certes, les modalités pratiques sont compliquées, puisqu'un certain nombre de prérequis de bon sens devront être respectés. Ainsi n'est-il pas raisonnable de vouloir faire porter des masques aux tout-petits, lesquels doivent apprendre à se laver les mains. Des solutions seront trouvées aux niveaux local et département pour ce qui concerne les enfants de moins de 10 ans. On fera deux pas en avant, un pas arrière, à l'instar des Allemands.

La climatisation constitue une vraie grande question. Vous l'avez tous constaté, cette maladie touche beaucoup les grandes villes. La première explication, c'est que les contacts y sont plus nombreux. Pour autant, nous n'excluons pas d'autres explications. Les rassemblements dans des tours climatisées constituent un véritable enjeu, sur lequel les questionnements sont importants.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je dois maintenant vous quitter, pour me rendre à la réunion journalière du Comité. Arnaud Fontanet va continuer à répondre à vos questions.

M. Arnaud Fontanet. – Je prends note de votre remarque, madame la sénatrice, sur le terme de « distanciation sociale ». Je pense que nous avons emprunté cette terminologie à l'anglais, qui parle de *social distancing*. Vous avez raison de vouloir distinguer une distanciation physique à proprement parler et une distanciation sociale, dont les mesures s'appliquent à l'ensemble de la communauté, telles que l'interdiction des rassemblements.

Je suis en partie conscient des problèmes rencontrés par le CHU de la Guadeloupe, puisque j'ai travaillé avec le professeur Bruno Hoen jusqu'à récemment. Le Conseil scientifique ne peut pas résoudre, vous le comprendrez, toutes les difficultés rencontrées s'agissant des réactifs ou des lits de réanimation. En revanche, nous pouvons nous faire votre ambassadeur

auprès du Gouvernement, comme nous l'avons d'ailleurs fait dans notre note sur l'outre-mer, en soulignant l'urgence d'une aide pour ce qui concerne les laboratoires. Le professeur Bruno Lina, qui fait partie du Conseil scientifique, a été en contact avec les directeurs des départements de virologie des différents territoires, s'agissant de la fourniture des équipements.

J'en viens aux étudiants qui retourneraient en Guadeloupe. Très clairement, le retour de personnes venant de zones où le virus circule constitue un risque. La façon dont vous pouvez vous organiser localement nous échappe. C'est à vous de prendre éventuellement des mesures visant à restreindre le nombre de personnes qui reviennent si vous n'êtes pas en capacité de les isoler.

Nous préconisons l'isolement dans les meilleures conditions pour une période de quatorze jours avec un test à la fin. Si vous n'arrivez pas à remplir les conditions d'isolement, il faudra malheureusement restreindre le nombre des retours. Je n'ai pas d'autre solution à vous proposer. En effet, le test ne permet pas de détecter toutes les personnes porteuses du virus, dans la mesure où la personne testée peut être en phase d'incubation, et cette dernière dure de six à douze jours. On est donc obligé d'imposer une quatorzaine pour écarter tout risque de contamination.

J'évoquerai maintenant la question délicate de la présence du virus dans l'air. C'est un domaine sur lequel les connaissances scientifiques sont en train d'évoluer. Il s'agit d'un virus respiratoire, c'est-à-dire transmis par les voies respiratoires. Deux modalités de transmission sont possibles.

Il s'agit tout d'abord des postillons, qui vont jusqu'à une distance d'un mètre. Cela explique la distance physique imposée, laquelle permet d'éviter que le virus ne pénètre directement par la bouche, les yeux ou le nez, ou indirectement par les mains, qui seraient ensuite en contact avec la bouche, les yeux ou le nez.

Une autre transmission possible est la transmission aérienne, par aérosol, soit des particules beaucoup plus fines, qui peuvent aller beaucoup plus loin et rester en suspension dans l'air. Nous ne savons pas exactement comment ce nouveau coronavirus se transmet. S'agit-il des postillons ? De la voie aérienne ? Des deux ?

La transmission par postillons est probable, dans la mesure où le nombre de reproductions du covid-19 est typique des maladies respiratoires pour lesquelles il faut un contact relativement étroit. Si la transmission se faisait par aérosol, nous aurions, comme pour la rougeole, un nombre de reproduction beaucoup plus élevé.

Toutefois, un certain nombre de personnes reviennent sur ce clivage un peu trop tranché. Si la transmission se fait majoritairement par les postillons, elle peut également se faire, dans certaines circonstances, par les aérosols. Ainsi, les patients, au moment de leur intubation, produisent des aérosols qui peuvent être contaminés. C'est la raison pour laquelle on demande aux médecins concernés de porter un masque FFP2. Les dentistes sont également exposés, les soins dentaires pouvant être générateurs d'aérosols. La reprise de leur activité sera donc compliquée.

Dans les autres circonstances, on pense que les aérosols sont minoritaires dans la transmission. Dans ce cadre, on peut avoir recours à des mesures de bon sens. La première d'entre elles, vous l'avez évoquée, est l'aération des locaux, en gardant la porte principale fermée, comme on le fait dans les hôpitaux. C'est une mesure de prudence.

Pour ce qui concerne la climatisation, la situation est plus compliquée, rien n'ayant été démontré en la matière. S'agissant du restaurant que vous avez évoqué, madame la sénatrice, c'est le flux d'air vers l'extérieur qui a pu propager le virus, plutôt que la circulation d'air au sein du système de climatisation. Nous n'avons pas encore d'idée très claire sur ce sujet.

Pour le coronavirus du SRAS, qui a été bien étudié en 2003, on a démontré que, dans un avion, la contagion se faisait par proximité immédiate avec le passager concerné. Or le SRAS se transmet majoritairement par postillons, comme c'est le cas, je pense, pour le covid-19. Toutefois, nous n'excluons pas d'autres formes de contagion. Si ma réponse n'est pas totalement satisfaisante, elle reflète l'état des connaissances actuelles.

Je ne peux pas répondre aux questions posées par M. Jean Sol sur la pénurie des produits anesthésiants et par Mme Laurence Cohen sur la pénurie de réactifs. En tant que membre du Comité scientifique, je n'ai pas de données supplémentaires à partager avec vous sur ce sujet. Certes, il convient sans doute d'être plus indépendant en la matière. Nous l'avons noté, certains pays ont géré leur stock de réactifs pour les tests RT-PCR en les gardant pour eux. De ce point de vue, nous sommes sans doute vulnérables. Comment y remédier ? C'est une question à laquelle les politiques devront répondre.

S'agissant de la distinction entre zones touchées et zones peu touchées, notre position est quelque peu différente de celle qui a été prise par le Gouvernement, notamment pour ce qui concerne les transports interrégionaux. Notre idée était d'avoir, à la sortie du confinement, toutes les régions françaises à peu près au même niveau de circulation du virus, avec les mêmes mesures de contrôle.

Avec un transport sécurisé, nous n'étions pas inquiets s'agissant d'une circulation plus large sur le territoire. Une limite de 100 kilomètres a été proposée. Il faudra examiner la situation au fur et à mesure que l'on se rapproche du 11 mai. Peut-être devons-nous exclure, d'une façon plus ou moins stricte, certaines zones où le virus circule de façon importante. Nous ne disposons pas d'indicateurs suffisamment fins à l'heure actuelle. Nos indicateurs, ce sont les hospitalisations et les admissions en réanimation, qui sont décalées de la production des cas, respectivement d'une semaine et de quinze jours. Nous travaillons sur des systèmes d'alerte plus précoces.

S'agissant des visières en plexiglas pour les enfants atteints d'une maladie de Kawasaki, il convient de prendre un peu de recul. Dans quelles proportions ces cas, qui ne viennent d'être mis en avant que très récemment, relèvent-ils du covid-19 ? Nos collègues chinois ne les avaient jamais évoqués. Pour prendre des mesures systématiques, il faut attendre un peu, d'autant que l'âge auquel les enfants sont touchés est variable, contrairement aux maladies de Kawasaki classiques, qui surviennent dans le très jeune âge.

Quant au prix de vente des masques, c'est un problème qui ne relève pas du Comité scientifique. Nous avons recommandé que les masques soient accessibles à tous. Je ne puis que vous rejoindre dans votre volonté de voir le prix des masques baisser et partager notre préoccupation avec le Gouvernement.

Madame Gruny, pouvez-vous préciser votre question relative aux chefs d'entreprise ?

Mme Pascale Gruny. – Les chefs d’entreprise n’ont aucune information, en raison du secret médical, sur leurs salariés qui sont des personnes à risque. Doivent-ils se tourner vers les médecins du travail, qui sont peu nombreux ?

M. Arnaud Fontanet. – Je ne peux pas vous répondre car je connais trop peu les moyens existants. Préserver le secret médical reste très important, même dans les situations de crise. Il appartient aux individus eux-mêmes de se déclarer s’ils veulent bénéficier d’une situation particulière.

M. Alain Milon, président. – Je vous remercie, monsieur Fontanet.

Mes chers collègues, pour votre information, mon pharmacien me disait la semaine dernière que la boîte de 50 masques se vendait avant la crise 4 euros. Aujourd’hui, un masque se vend 1,20 euro !

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

La téléconférence est close à 13h20.

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La téléconférence est ouverte à 15 h 30.

Audition de M. Philippe Sansonetti, médecin, chercheur en microbiologie, professeur au Collège de France et professeur émérite à l’Institut Pasteur (en téléconférence)

M. Alain Milon, président. – Nous avons le plaisir d’accueillir cet après-midi M. Philippe Sansonetti, médecin, chercheur en microbiologie, professeur au Collège de France et professeur émérite à l’Institut Pasteur. Cette audition a lieu en visioconférence. Elle est suivie par de nombreux journalistes et fait l’objet d’une captation par Public Sénat en vue de sa retransmission.

J’ai souhaité que notre commission entende le professeur Sansonetti après avoir lu ses articles sur la crise du Covid-19 qui m’ont semblé à la fois très clairs, très pédagogiques et marqués par une grande hauteur de vue.

Monsieur le professeur, je vous remercie d’avoir accepté notre invitation et de nous exposer votre analyse sur la gestion de cette crise face à un virus inconnu il y a peu et sur lequel nous avons encore beaucoup à apprendre.

M. Philippe Sansonetti, médecin, chercheur en microbiologie, professeur au Collège de France et professeur émérite à l’Institut Pasteur. – Merci beaucoup. C’est avec plaisir et émotion que j’interviens devant vous, dans un contexte inhabituel et inattendu, alors que la notion de maladie infectieuse émergente aurait dû plus nous intéresser et que nous aurions dû nous y préparer davantage. Le Covid-19 est l’une de ces maladies.

La fréquence de ces maladies s’est accélérée ces cinquante dernières années. Elles sont liées à l’impact croissant de l’homme sur la nature ; ce sont des maladies de l’anthropocène. Récemment, on parlait beaucoup, à juste titre, du dérèglement climatique et

de l'altération de certains écosystèmes, mais on a oublié d'inclure dans ce groupe les maladies infectieuses et émergentes. Celles-ci sont souvent liées à des désordres écologiques imputables à l'activité, voire à l'hyperactivité humaine, comme la chasse de la faune sauvage, l'agriculture et l'élevage intensifs. L'homme s'est donc rapproché, directement et indirectement, de la faune sauvage et des micro-organismes portés de façon chronique et asymptomatique par ces animaux. Rétrospectivement, au moins deux tiers des maladies infectieuses émergentes sont des zoonoses, à savoir des virus d'animaux sauvages ayant sauté directement vers l'homme, comme Ebola, ou bien indirectement pour les coronavirus, par le biais d'un animal réservoir – la chauve-souris pour le SRAS (syndrome respiratoire aigu sévère) de 2003 ou le coronavirus actuel. Or le commerce de ces animaux est plus ou moins honnête... Il s'agit donc d'un fait sociologique et écologique. Comme le disait Charles Nicolle, il y aura toujours des maladies infectieuses tant que nous ne maîtriserons pas tous les paramètres de ces sauts d'espèce.

Les facteurs d'émergence sont nombreux, mais tous les virus n'arrivent pas à s'implanter dans l'homme, faute de certains éléments dans leur « cahier des charges ». Parfois, certains virus ont du succès et sont capables de s'adapter à l'espèce humaine. Cette faculté d'adaptation est la clef des zoonoses. Si le virus est inadapté, il n'y a pas de dissémination et l'épidémie s'arrêtera brutalement. Si le virus est bien adapté, et s'il réussit à améliorer son processus d'adaptation après implantation humaine, son succès de saut d'espèce sera amplifié par les transports internationaux. En 2003, le SRAS avait pour source primaire Canton, puis il s'est répandu à Hong-Kong, et *via* les vols internationaux sont apparus des foyers secondaires quelques jours plus tard comme Singapour, la Corée, Toronto, où des drames se sont joués pendant plusieurs semaines. Parfois la transmission s'est faite même si le patient n'était pas encore malade en montant dans l'avion... Il faut intégrer cela dans notre logiciel.

Le coronavirus actuel est le troisième épisode de coronavirus après le SRAS de 2003 et le MERS-CoV (coronavirus du syndrome respiratoire du Moyen-Orient) de 2012 - qui continue à circuler sporadiquement. Il existe plusieurs familles de coronavirus. Les alpha-coronavirus sont très banals, souvent bénins. Ils infectent des mammifères et l'homme et provoquent quelques symptômes rhino-pharyngés, des diarrhées, parfois des pneumopathies. Le problème vient surtout des bêta-coronavirus émergents, hébergés souvent par les chauves-souris, des mammifères, qui sont le réservoir primaire. Chez la chauve-souris, soit un environnement proche des autres mammifères, ils développent déjà une capacité de survie et d'évolution. Notamment, le récepteur du coronavirus, l'enzyme de conversion de l'angiotensine 2 (ACE 2), qu'on trouve notamment dans le poumon, est assez partagée d'une espèce animale à l'autre. Ces coronavirus sautent donc facilement d'une espèce de mammifère à une autre, donc chez l'homme, et peuvent s'y multiplier efficacement.

L'épidémie de Covid-19 est différente des précédentes pandémies du SRAS ou du MERS-CoV, car le profil du virus a changé, de même que son interaction. Le SRAS se transmettait par excréments uniquement lors de la phase aiguë du virus, lorsque le malade avait beaucoup de fièvre, et était donc cloîtré chez lui ou hospitalisé. C'est pour cela que le virus s'est essentiellement transmis en milieu hospitalier, notamment à Toronto. Dans ces pandémies, le personnel hospitalier est l'une des premières cibles de ces infections, il faut répéter cette évidence. On le savait, on l'a peut-être oublié en cours de route, avec les résultats qu'on connaît... Lors des précédentes épidémies, les malades restaient dans un environnement confiné, ce qui explique que ces épidémies ont pu être contrôlées.

Le coronavirus actuel est moins pathogène. Le SRAS avait un potentiel de mortalité de 10 %, le MERS-CoV de 35 % – imaginez ce que serait la situation actuelle avec de tels taux, énormes. Ce que le SARS-CoV-2, l'agent du Covid-19, a perdu en pathogénicité – les formes graves ne concernent que 10 % des personnes infectées, et le taux de décès est de 2 % – il l'a gagné dans sa façon subreptice d'infecter très tôt, avant même l'apparition des symptômes. Une frange très importante des malades sont paucisymptomatiques – ils présentent peu de symptômes, surtout localisés dans la sphère oropharyngée – voire asymptomatiques. Voilà notre drame : nous n'avons pas tout de suite réalisé combien la population était infectée par le virus, au-delà des personnes hospitalisées. Nous le voyons à la lenteur avec laquelle se réduit l'épidémie même après confinement ; elle se résorbe beaucoup plus lentement que prévu. Il y a environ dix fois plus de personnes en contact avec le virus que de personnes hospitalisées, voire plus. Nous en saurons plus lorsque nous aurons les résultats de tous les tests sérologiques... Ce virus se caractérise donc par sa contagiosité importante.

Même si leur fréquence est relativement faible, ces formes très graves de la maladie se sont développées, et en nombre absolu ont fini par saturer nos hôpitaux, donnant l'image dramatique de nombreux patients en réanimation. On le savait depuis Wuhan, et cela a tétanisé la planète en quelques semaines. Si l'on pouvait très rapidement traiter les formes graves de détresse respiratoire aiguë, on dédramatiserait beaucoup la situation. Ce serait comme une grippe un peu sévère, qui ne paralyserait pas les populations et les économies.

Parmi les priorités, on évoque souvent les vaccins. Mais il y a des priorités plus immédiates lorsqu'on voit le schéma éco-patho-épidémiologique de cette maladie. La France est entrée dans cette maladie avec le concept de distanciation sociale, physique, et les gestes barrières. Cela n'a pas suffi, il a fallu confiner. Il faudra sortir de ce confinement mais s'interroger sur les conditions du déconfinement, si l'on ne veut pas de rebond important. Le virus continue encore de circuler, à bas bruit. Il faudrait regarder bien plus en détail pour le savoir, notamment dans les zones les plus pauvres.

Nous avons abordé la pandémie en oubliant l'histoire des épidémies et des pandémies, notamment la forte exposition des personnels médicaux et des personnes défavorisées. Le risque est important que les cas augmentent parmi les personnes défavorisées de nos régions ou dans les pays à faible revenu, et que cela devienne une maladie des pauvres. Vers 1830, Villermé, épidémiologiste et expert en salubrité publique, soulignait déjà que les maladies épidémiques – en l'espèce le choléra – sont plus graves chez les pauvres que chez les riches. Faisons attention à ce tournant et réfléchissons à la prévention pour ces populations qui ont du mal à se confiner et à comprendre le sujet, comme par exemple des populations immigrées récemment. C'est à cette condition que nous obtiendrons le succès.

La sortie du confinement devrait être équivalente à l'entrée en confinement, mais elle ne sera réussie qu'à différentes conditions. Il faudra renforcer la méthode de distanciation physique, les mesures d'hygiène et de soins. Notre sort est entre nos mains. Je suis favorable à l'obligation du port du masque dans l'espace public, et pas seulement dans les transports en commun. Les pays ayant réussi à contrôler la maladie sont souvent ceux ayant rendu le port du masque obligatoire : la Corée, Taïwan, Singapour, Hong-Kong... Dès que son nez coule, toute personne porte un masque. Même si je comprends la nécessité de réserver les masques au personnel médical, la communication vis-à-vis de la population générale a été défailante. Désormais, faire des masques artisanaux est devenu la routine ; on aurait dû insister davantage sur le port du masque – c'est mon avis personnel.

Nous devons nous mobiliser plus, en tant que citoyens. Nous avons été incités à la passivité. Nous devons trouver les moyens de nous impliquer davantage dans l'offensive contre l'épidémie, pour nous protéger contre une réinfection et un rebond.

Les autorités sanitaires ont fait preuve d'une faiblesse initiale, le manque de diagnostics. Les pays avec une prévalence et une mortalité moindres, comme l'Allemagne, ont d'emblée largement diagnostiqué. Nous ne l'avons pas fait, faute de disponibilité des tests.

Nous aurions pu davantage mobiliser la réserve scientifique : des jeunes chercheurs auraient pu faire des tests PCR (*Polymerase Chain Reaction*). Au tournant du XX^e siècle, les élèves de Robert Koch ont traité l'épidémie de typhus dans les grandes villes européennes et américaines grâce au diagnostic de porteurs asymptomatiques ayant des bactéries dans leurs selles et qui disséminaient ainsi le virus. Si l'on ne diagnostique pas une maladie infectieuse, on pilote à l'aveugle. Il est indispensable de savoir ce qu'il en est, la dynamique région par région, pour déconfiner efficacement.

Le traçage des contacts est extrêmement compliqué. L'application StopCovid n'est pas encore au point en matière de sécurité et de confidentialité. C'est aussi un problème de scientifiques et de parlementaires, un débat de société important. L'application peut être efficace si elle est largement utilisée ; mais si elle repose uniquement sur le volontariat, je crains qu'elle ait un impact limité.

Nous n'avons pas le droit à l'erreur pour le déconfinement. Nous devons nous donner tous les moyens, sinon nous risquons un rebond de l'épidémie, différent selon les régions. La région parisienne est dans l'œil du cyclone, après la région Grand Est. Nous devons être stricts et rigoureux. Nous sommes entrés dans une nouvelle vie. Pendant plusieurs mois, il faudra vivre avec cette attitude de prévention. Il sera dur de maintenir cette pression sur les plans sociologique et technique. J'aimerais aussi que l'accent soit mis sur les populations en difficulté. Tant qu'il n'y aura pas d'approche thérapeutique ou vaccinale, nous aurons beaucoup de mal à nous en sortir, sauf miracle ou « génie évolutif » des maladies infectieuses, comme le disait Charles Nicolle – mais c'est peu probable, même pendant l'été.

Le vaccin prendra des mois à être mis au point. À partir du moment où l'on décide de développer un vaccin, cela prend habituellement 8 à 12 ans – c'est au-delà de nos exigences. Certes, tout est fait pour accélérer le processus : nous télescopons études cliniques, validation, autorisations de mise sur le marché, mais il faut donner du temps à la science et aux études cliniques. De nombreuses choses ont été mises au point lors du développement de vaccins contre le Covid-1, à savoir le SRAS. On sait quels antigènes – les molécules du virus – il faut intégrer dans le vaccin, ce qui nous a fait gagner deux à trois ans. Cela ira beaucoup plus vite que d'ordinaire.

Il nous reste la solution des traitements. Certains affirment que nous n'aurons rien de nouveau avant la mise à disposition d'un vaccin. J'y mettrai un bémol : il faudra certes un vaccin pour éradiquer définitivement la maladie, notamment dans les pays à faibles ressources, qui ne pourront pas consacrer autant de moyens que nous – voyez l'exemple du sida, qui n'a pas encore de vaccin. Mais des traitements seront efficaces individuellement pour limiter les formes graves – qui justifient la prévention actuelle – et ils feront baisser la masse virale et donc la transmission, au même titre qu'un vaccin. Ils garderont la circulation du virus inférieure au seuil épidémique. Ainsi, l'hépatite C n'a pas de vaccin mais la maladie a quasiment disparu dans les pays développés, grâce à un diagnostic très large et un traitement systématique.

Nous n'arriverons pas à l'immunité collective permise par la contamination de 60 % à 70 % de la population, car le coût humain et médical serait épouvantable. Si nous sommes véritablement sérieux et impliqués, on peut ralentir fortement la circulation du virus grâce aux diagnostics, si des traitements efficaces sont trouvés dans les mois qui viennent, avant l'arrivée du vaccin.

Nous ne connaissons ce virus que depuis quatre mois, mais tant de choses ont été faites par le personnel médical et scientifique, auquel je suis très reconnaissant. Leur implication a été partout exemplaire. Espérons que cette action sera bientôt couronnée de succès.

M. Alain Milon, président. – **Merci pour cet exposé passionnant.**

Mme Catherine Deroche. – Merci de vos propos très intéressants. Nous avons déjà apprécié toutes les vérités que vous écriviez dans vos articles.

Vous avez répondu à une de mes interrogations sur les masques. Le langage actuel, très nuancé, du « en même temps... mais il ne faudrait pas que » est trop compliqué. Faisons comme les Asiatiques : lorsqu'on n'est pas chez soi, on met un masque grand public. En voulant balayer toutes les situations, le Gouvernement en arrive à une communication très anxieuse et incompréhensible. L'incompréhension génère de l'anxiété. Les Allemands arriveront aussi à cette situation.

Les membres du Conseil scientifique que nous avons reçus ce matin craignent, avec les dépistages, les faux négatifs et les faux positifs. Si l'on examine tous les cas de figure, est-il finalement intéressant de tester ? Or on obtient les meilleurs résultats grâce à un dépistage massif. Pouvez-vous détailler votre position sur les tests sérologiques ? On dit qu'il faut tester les résidents des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), mais il faudrait plutôt tester les personnes asymptomatiques pour protéger leur entourage... Quelle serait la bonne démarche pour les tests sérologiques ? Une primo-infection est-elle immunisante ?

Il semblerait que le virus mute peu, même si une récente étude de l'Institut Pasteur estimait qu'on pourrait être à une troisième typologie de virus. Un conseiller d'Angela Merkel remet en question l'hypothèse d'une transmission par l'intermédiaire du pangolin, et avance celle du chien viverrin. Qu'en pensez-vous ?

M. Philippe Sansonetti. – Soyons clairs sur la prévention : aucun mécanisme de prévention ne marche à 100 %, c'est la somme de tous qui fonctionne. Il faut dresser des obstacles successifs à la circulation du virus pour que celui-ci finisse par s'épuiser : des masques, le lavage des mains et une distance sociale.

Il existe deux types de diagnostics : pour « diagnostiquer largement », ce sont les tests moléculaires, ou PCR, pour identifier le génome viral et calculer la charge virale dans la zone rhinopharyngée dans laquelle le prélèvement a été fait. C'est la seule manière de diagnostiquer les patients avec ou sans symptômes. Il faut le faire quasiment systématiquement, notamment dans un environnement favorable à leur contamination. L'exemple du bacille de la fièvre typhoïde montre qu'il y a certaines zones dans lesquelles le personnel peut être contaminé – hôpitaux, Ehpad – dans lesquelles les diagnostics n'ont pas été assez réalisés, ou trop tard. Il faut aussi tester les personnes ayant un risque plus élevé, comme celles rencontrant du public – plus exposées pour des raisons mathématiques.

Tester plus largement dans la population est très bien, mais on ne peut pas le faire n'importe comment. C'est peu utile de le faire lorsque la prévalence est faible. Il faudrait davantage tester dans les banlieues. Cela exige un schéma d'organisation.

La sérologie nous montre quelles sont les personnes qui ont été infectées, grâce à la présence d'anticorps. Cela a un intérêt épidémiologique : dans telle région, 6 % de la population a été en contact avec le virus – c'est 10 à 12 % dans le Grand Est, l'Oise, la couronne parisienne.... Cela permet de définir les régions où il est extrêmement important de combattre le virus, et d'avoir plus de marge de manœuvre ailleurs – tout en continuant à surveiller. Seule une faible partie de la population est touchée par le virus, malgré un coût important pour l'hôpital. Nous sommes loin de l'immunité collective. Le prix à payer en vies sera extrêmement important, sauf si l'on trouve des améliorations thérapeutiques. Il faudra mettre l'accent sur la prévention de l'infection. Vouloir maîtriser les choses par l'immunisation de la population est très dangereux, le Royaume-Uni est d'ailleurs revenu sur sa décision.

Faire des sérologies à tout le monde sans réfléchir n'est pas très utile. Certes, la sérologie individuelle montre qu'on a une chance d'être protégé s'il reste des traces sérologiques positives. Mais une réponse immunitaire n'implique pas systématiquement qu'on est protégé, car ce virus est bizarre, aboutissant à la formation d'anticorps qui ne sont pas totalement efficaces, voire d'anticorps facilitants qui provoquent des syndromes de détresse respiratoire aiguë vers le dixième jour. Ce virus altère la réponse immunitaire cellulaire – la production de molécules antivirales ou de lymphocytes par exemple : on constate une cytopénie profonde chez les malades sévères. L'éradication individuelle du virus est difficile. Je suis mal à l'aise sur les certificats d'immunisation que l'on donnerait à des personnes séropositives au Covid-19. On créerait alors deux populations : les bienheureux immunisés, et les pauvres non immunisés, en attente de leur destin... Faisons attention individuellement !

Collectivement, il y a beaucoup d'incertitudes encore dans les études. Les personnes qui ont été infectées et qui ont une sérologie positive sont-elles protégées ? Il faut voir si elles peuvent rechuter. Pour cela, il faut des études de cohorte, contrôlées, durant lesquelles on suit pendant des mois de très nombreux individus, ce qui nécessite une logistique importante.

Les porteurs paucisymptomatiques ou asymptomatiques sont-ils porteurs d'une réponse immunitaire, d'anticorps ? Ces porteurs nous ont échappé jusqu'à présent. Il faudra combiner les diagnostics PCR et la sérologie dans des études scientifiquement imparables.

Une infection purement nasopharyngée immunise-t-elle localement ? Il existe une immunité systémique et une immunité muqueuse. Peut-il y avoir des anticorps protecteurs dans les sécrétions nasales ? Si les tests sont réalisés sans rigueur, à la demande, on dépensera beaucoup d'argent avec de maigres résultats, sans analyse sérieuse des données.

On ne peut pas dire encore grand-chose du nouvel isotype, et notamment si c'est un facteur aggravant ou diminuant la gravité de l'infection. Il faudra mettre en perspective ces nouvelles données et rester prudent.

La question de l'hôte intermédiaire est difficile. L'homme a probablement été infecté soit directement par la chauve-souris, soit par un animal intermédiaire. Pour le SRAS, c'était a priori la civette palmiste, un féliné présent en Chine, mais il nous reste quelques doutes. Pour la crise actuelle, le pangolin était en première ligne, mais d'autres animaux intermédiaires potentiels existent.

Il faudrait freiner, une bonne fois pour toutes, le trafic des animaux sauvages, qui est la cause de l'émergence de ces maladies infectieuses en Asie. Or ce sont les Asiatiques les premières victimes ! Un effort massif devra être fait en ce sens.

M. Yves Daudigny. – Je vous remercie de vos réponses de haut niveau.

Selon certains, la diminution du nombre de nouvelles hospitalisations à Marseille serait le signe que le virus serait sensible au réchauffement des températures. De leur côté, les travaux de modélisation effectués à Harvard par Marc Lipsitch suggèrent que, si le nombre de contaminations pourrait baisser cet été, cette diminution serait faible. Au reste, nous savons que des cas sont apparus dans des régions humides aux températures élevées et que le MERS évolue dans des régions très chaudes. Que pensez-vous de l'hypothèse de la saisonnalité de l'épidémie ? L'impact de l'élévation de la température sur le nombre de nouvelles contaminations pourrait-il être significatif ?

Je veux également vous interroger sur la souveraineté de la France en matière de production de produits pharmaceutiques, notamment de médicaments. Vous paraît-il réaliste que nous puissions retrouver cette souveraineté ? La coopération européenne est-elle, pour ce faire, une voie indispensable ? Il est question de créer un environnement plus attractif, sur le plan fiscal ou par des avantages donnés aux entreprises.

M. Philippe Sansonetti. – La France a abandonné son tissu industriel depuis des décennies. Le Covid met le doigt sur cette réalité.

La comparaison avec l'Allemagne, qui a su maintenir un tissu extrêmement serré de petites entreprises très réactives, est peu flatteuse pour nous. Comme beaucoup, je constate les failles de la politique de développement industriel conduite ces dernières années dans notre pays. Nous avons la chance d'avoir maintenu, malgré tout, une activité industrielle dans le domaine du médicament et du vaccin : nous avons de grandes maisons pharmaceutiques. Toutefois, beaucoup ont délocalisé. Les usines ne se trouvent plus toujours dans notre pays.

Au-delà de la souveraineté sanitaire, se pose, plus généralement, un vrai problème de souveraineté industrielle. De fait, la souveraineté sanitaire tient à de nombreux paramètres liés aux nouvelles technologies ou à d'autres domaines que ceux de la santé.

Faut-il agir à l'échelon national ? Force est de constater que l'on demande à l'Union européenne beaucoup plus que ce qu'elle censée faire, mais aussi, nous avons observé, dans cette crise, beaucoup d'individualisme de la part des pays membres de l'Union... Il faudra y réfléchir après la crise. Quoi qu'il en soit, on n'imagine pas que la réponse en matière de sécurité sanitaire et que la réacquisition d'une industrie extrêmement performante dans le domaine médical en général puisse se faire au niveau d'un seul pays. Il faut absolument que ce soit une stratégie européenne. Il y a, là aussi, une réflexion très importante à mener.

Je suis plutôt d'accord avec les modélisations sur la saisonnalité faites à Harvard, mais il ne faut pas se faire trop d'illusions. La manière dont l'Espagne a été touchée par l'épidémie en témoigne : la dynamique exponentielle de l'épidémie a eu lieu, en particulier à Madrid et au sud de la capitale, à une époque où il faisait déjà 25 degrés en moyenne.

J'aimerais croire à la saisonnalité de ce virus, mais j'ai l'impression que ce virus n'est pas encore prêt pour celle-ci et que ce serait se bercer d'illusions que de miser sur sa

disparition cet été. Je ne peux vous en dire plus, car rien, dans le génome de ce virus, ne nous permet de savoir s'il est programmé pour la saisonnalité ou non.

Mme Laurence Cohen. – Merci de vos explications extrêmement claires.

Nous nous associons à l'hommage que vous avez rendu au personnel soignant et au monde scientifique au niveau mondial. La crise ne doit-elle pas nous alerter sur le manque de moyens de la recherche publique en France ? Celle-ci été sacrifiée, ce qui a forcément des conséquences.

L'abondance de détails entraîne parfois des confusions dans le grand public. Faut-il des tests ? Faut-il des masques ? Pour la population, les messages contradictoires sont anxiogènes, créent du trouble et n'aident pas à avoir la bonne attitude.

J'ai entendu aujourd'hui que des *fake news* avaient bouleversé la vie de certaines personnes, victimes de cabales en lien avec la recherche du patient zéro. Pour ma part, je ne comprends pas l'intérêt scientifique de trouver le patient zéro. Luc Perino affirme que, dans le cas du Covid-19, le connaître n'apporte pas grand-chose.

M. Philippe Sansonetti. – La France a décroché sur le plan scientifique depuis maintenant plusieurs années, notamment par rapport à certains de ses voisins, comme l'Allemagne et le Royaume-Uni. Cette situation tient à des questions d'organisation de notre système scientifique, qu'il faut rediscuter. Je pense à la position et aux financements de l'Agence nationale de la recherche (ANR), mais aussi aux montants investis dans la recherche, notamment dans la recherche biomédicale, et plus particulièrement dans la recherche sur les maladies infectieuses, qui doivent absolument être reconsidérés. On ne peut pas aider la recherche qu'au moment des crises, sur des coups de cœur ! Il faut le faire de façon soutenue, durable, avec un vrai pilotage et, surtout, avec une source de financement compétitif qui permette véritablement à la recherche de très haut niveau de se redéployer.

Il y a, en France, des centres et des pôles d'excellence, mais leur nombre est insuffisant par rapport à notre population et à notre tradition scientifique. Par comparaison, le système anglais est beaucoup plus souple, réactif, diversifié. Il est externalisé au niveau des groupes de recherche. L'Allemagne consacre quant à elle énormément d'argent à la recherche, *via* la Fondation allemande pour la recherche (DFG) ou la Fondation Helmholtz.

Il est urgent que nous refassions notre examen de conscience sur la recherche, à la sortie de cette crise et au-delà. Ce n'est pas qu'un problème de décision politique. C'est un problème plus général de perception de l'importance de la recherche dans la société.

Celui qui a inventé l'expression « patient zéro » a marqué un grand coup : on la croirait tout droit sortie d'un roman policier... Vous avez parfaitement raison : une fois que l'épidémie est en route, l'intérêt de trouver le patient zéro est relativement limité sur le plan de la prévention.

Cependant, identifier le patient zéro permet de mettre le doigt sur la source initiale. Il y a encore aujourd'hui sur celle-ci, en Chine, un débat assez agité et, au fond, très politique. Le patient zéro a-t-il été contaminé sur le marché aux poissons de Wuhan par un pangolin ou tout autre animal intermédiaire ? Le virus est-il sorti par accident d'un laboratoire qui étudiait les virus de la chauve-souris ? Est-ce une construction humaine qui aurait fuité d'un laboratoire de recherche militaire, comme certaines théories complotistes peuvent

l'affirmer ? Il n'y a aucune preuve en faveur de cette dernière hypothèse. Tant qu'on n'aura pas prouvé le contraire, on peut toujours imaginer qu'il s'est échappé d'un laboratoire, mais il semble tout de même que les trois dernières émergences de coronavirus – SRAS, MERS et Covid-19 – soient parfaitement liées au concept de zoonose.

Au fond, identifier le tout-premier patient d'une épidémie sert à cadrer la zone d'émergence et à éviter qu'elle ne se reproduise ultérieurement dans les mêmes conditions. Quand l'épidémie flambe, cela a moins d'intérêt.

M. Martin Lévrier. – Merci de la limpidité de vos explications.

Alors que la France en est à sa septième semaine de confinement, il y a, chaque jour, de nouvelles hospitalisations liées au Covid-19 – il y en a eu environ 1 500 hier. Autrement dit, le virus continue de circuler.

Je ne comprends pas comment fonctionne ce virus : a-t-il des zones géographiques privilégiées – la mer, la montagne... ? Comment expliquer qu'il n'y ait plus de cas en Chine aujourd'hui et, surtout, que 80 % à 90 % du pays n'ait pas été touché ?

Des études ont-elles été réalisées sur la transmission du virus dans les écoles et les crèches qui sont restées ouvertes pour les enfants de soignants ? Cela pourrait nous donner des indications sur ce qui pourrait arriver à partir du 11 mai, avec la réouverture des écoles.

M. Philippe Sansonetti. – Contrairement à ce que l'on a affirmé au début, Les enfants ne sont peut-être pas le gros réservoir du coronavirus. Les études qui commencent à émerger, y compris en France, tendent à montrer que seul un très faible pourcentage des enfants qui se présentent aux urgences hospitalières avec une infection respiratoire ont un lien avec le Covid-19.

Néanmoins, l'étude sur le lycée de Crépy-en-Valois qui a été publiée par Arnaud Fontanet et ses collaborateurs la semaine dernière montre que, lorsqu'une infection commence sur un site relativement confiné comme peut l'être un lycée, le taux d'attaque est assez important, de l'ordre de 25 % si l'on inclut les professeurs, les élèves et les familles. Cette étude est très intéressante, parce qu'elle fournit des données brutes sur la capacité de l'épidémie à se développer : en février, on n'avait pas encore pris de mesures de distanciation, puisque l'on ignorait la présence du virus. Effectivement, dans une situation non maîtrisée, l'école peut être un foyer de propagation, d'où la nécessité de mettre en place des règles très contraignantes.

Fallait-il rouvrir les écoles en mai ou attendre la rentrée de septembre ? Les décisions politiques qui sont prises sont éminemment respectables. Il vaut peut-être mieux rouvrir les écoles maintenant, alors que le virus circule très peu, pour éprouver les méthodes de distanciation et la faisabilité de certaines approches, que de découvrir tout cela en septembre, quand le virus aura peut-être retrouvé un degré de circulation plus important dans certaines régions.

La prévalence du virus sur le territoire se caractérise effectivement par une grande hétérogénéité, comme le montrent le nombre d'hospitalisations et de décès en réanimation département par département. De ce point de vue, la France est une vraie mosaïque, ce qui va se traduire de façon colorimétrique, puisque les départements vont être classés en vert, orange ou rouge.

Je ne suis pas sûr que les facteurs climatiques, comme l'altitude, jouent un rôle fondamental. Je pense que, dans toute épidémie, la problématique essentielle est la densité de population, la facilité que l'on donne au virus de circuler. En l'occurrence, il est assez troublant de constater que les zones très chaudes en termes d'intensité de circulation virale sont celles où se sont produits des rassemblements humains très importants sur une certaine durée. On l'a vu en Alsace, avec la réunion religieuse qui s'est tenue dans la région de Mulhouse pendant plusieurs jours. De tels rassemblements créent des foyers explosifs de transmission locale, puis éventuellement à distance, quand les personnes rentrent chez elles. De même, certains matchs de football, organisés en particulier dans le nord de l'Italie, ont probablement contribué à la dissémination du virus en Espagne. La création de ces foyers initiaux sur des populations très denses a probablement joué un rôle très important dans l'explosion de l'épidémie. À l'inverse, en Lozère ou en Ardèche, il y a très peu d'hospitalisations et de réanimations liées au Covid-19.

La densité humaine et la capacité ou la difficulté à mettre en place les mesures d'évitement de la circulation du virus sont déterminantes – à cet égard, les zones défavorisées sont les foyers à venir. C'est pourquoi je suis très prudent sur la reprise de certaines activités sportives. Il ne faut pas recréer les conditions qui ont été celles du début de l'épidémie en Europe, en février et mars. On voit les dégâts que cela a causés.

M. Xavier Iacovelli. – Dans un texte paru récemment dans la presse, vous avez dressé une analyse assez pessimiste de la situation. Pour leur part, les membres du comité scientifique ont encore déclaré, ce matin, que le déconfinement était une nécessité sociale, économique et sanitaire.

Mardi, le Premier ministre a présenté la stratégie du Gouvernement pour sortir progressivement du confinement et faire redémarrer le pays. Les garanties prévues pour protéger les Français vous paraissent-elles suffisantes ? Quelles sont vos préconisations sur les normes relatives aux écoles ?

Votre principale inquiétude concerne l'absence de stocks de masques et de gel hydroalcoolique dans les pharmacies. Êtes-vous satisfait des annonces du Premier ministre concernant les masques ? Permettent-elles, selon vous, d'opérer un déconfinement progressif de la population ?

M. Philippe Sansonetti. – Politiquement, on ne peut pas laisser nos pays s'étouffer dans ce confinement infini. Il ne faudrait pas que, par ses conséquences sociales, le confinement et l'arrêt de l'économie deviennent un remède pire que le mal. Je pense notamment au suivi des malades atteints d'autres affections que le Covid – de nombreux médecins s'en sont émus. Un équilibre bénéfices-risques doit être considéré pour chaque situation.

En tant que médecin et chercheur spécialiste des épidémies, j'estime que, si tout le monde s'y met, si l'on respecte les mesures de distanciation physique et l'obligation de porter un masque, s'il est possible de mener des campagnes de diagnostic extrêmement larges et d'isoler, avec une éthique rigoureuse, les personnes malades dans des conditions qui leur permettent de ne plus transmettre le virus – on a vu que les sorties d'hôpital sans diagnostic moléculaire des patients guéris avaient conduit à des *clusters* intrafamiliaux, les patients étant restés porteurs du virus après leur guérison clinique –, si l'on parvient, comme l'ont fait la Corée du Sud et d'autres pays et comme le font relativement bien jusqu'à présent nos voisins allemands, à mettre en place le bon équilibre entre les mesures de prévention individuelles et

un rôle proactif de l'État dans la réalisation de tests et d'enquêtes sérologiques et l'ajustement, région par région, des méthodes de prévention, nous devrions pouvoir y arriver.

La question de l'école est très compliquée. En fait, tout est lié. L'école n'échappe pas à ce qui se passe à l'extérieur : les enfants peuvent se voir contaminer par leurs parents.

Il faut vraiment revenir aux données de base. Il faut des messages clairs, simples. Il y va vraiment de l'adhésion et de la confiance de nos concitoyens.

M. Alain Milon, président. – Vous avez parlé de l'inquiétude que suscite le traçage. Nos concitoyens semblent oublier que leur smartphone permet d'ores et déjà de les géolocaliser et que l'on sait tout ce qu'ils font sur internet.

Alors qu'il vise à protéger de la maladie, le traçage gêne certains, parce qu'il est présenté comme tel.

Le Parlement doit revenir sur cette question du traçage par l'intermédiaire d'une loi qui pourrait être contrôlée par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Il faut répéter à nos concitoyens qu'ils sont tracés tous les jours. Où que l'on aille, on sait tout de nous !

M. Philippe Sansonetti. – Le traçage lié au Covid est plus sensible que le traçage géographique dont nous faisons l'objet tous les jours, car s'y associe une notion de maladie.

Il faut revenir aux bases de la démocratie. Nos libertés individuelles ont été passablement érodées par le terrorisme. Elles vont l'être de nouveau avec cette épidémie.

Je prends toujours en exemple Georges Clemenceau : aux pires moments de la Première Guerre mondiale, toutes les décisions ont été discutées devant le Parlement. Le traçage est une décision importante. Elle doit être discutée sérieusement.

M. Alain Milon, président. – Vous appelez à des messages simples et clairs pour la population.

À cet égard, la cacophonie sur la probabilité d'un rebond, y compris chez les scientifiques, est regrettable. Le professeur Raoult affirme l'exact contraire de ce que nous ont dit MM. Fontanet et Delfraissy ce matin et de ce que vous déclarez cet après-midi. Or c'est à lui que l'on donne les antennes de radio et de télévision...

M. Philippe Sansonetti. – Il est vrai qu'en cette période difficile nous avons besoin de tout, sauf de controverses.

M. Alain Milon, président. – Je vous remercie de cette audition, qui a été extrêmement appréciée par l'ensemble de mes collègues.

La téléconférence est close à 16 h 45.

Lundi 4 mai 2020

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

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire - Demande de saisine, désignation d'un rapporteur et examen du rapport pour avis

M. René-Paul Savary, président. – Mes chers collègues, notre ordre du jour appelle la demande de saisine de notre commission, la désignation d'un rapporteur et l'examen du rapport pour avis sur le projet de loi prorogeant l'état d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19. Je précise que notre commission n'a pas reçu de délégation de la commission des lois saisie au fond, et que, par conséquent, nous ne nous réunirons pas cet après-midi pour l'examen d'amendements de séance.

Pour des raisons sanitaires, je rappelle que certains de nos collègues participent à nos travaux par visioconférence.

La commission demande à être saisie pour avis du projet de loi n° 414 (2019-2020) prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions et désigne M. Alain Milon en qualité de rapporteur pour avis.

M. René-Paul Savary, président. – Je vous prie d'excuser l'absence d'Alain Milon, qui nous rejoindra un petit peu plus tard. En attendant, Mme Catherine Deroche nous présentera les conclusions de son rapport.

Mme Catherine Deroche, rapporteure pour avis, en remplacement de M. Alain Milon, rapporteur pour avis. – À l'issue de bientôt deux mois de confinement, et alors que nous nous réunissons aujourd'hui pour la première fois depuis l'adoption de la première loi d'urgence, je ne peux entamer mon propos sans vous faire part d'une grande satisfaction, dont la période qui s'achève s'est pourtant montrée particulièrement avare. Pendant que le pays, dépourvu à ce jour de toute certitude sur son avenir, est engagé dans un moment de son histoire dont il gardera pour longtemps la mémoire et les marques, le Parlement n'a pas un instant cessé d'exercer, dans la tempête sanitaire dont nous avons été et continuons d'être violemment secoués, la vigilance essentielle et indispensable à tout état d'exception.

Alors que nous avons à examiner aujourd'hui le second projet de loi d'urgence, par lequel le Gouvernement nous demande de proroger l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 23 juillet prochain inclus, l'avis de notre commission des affaires sociales reste à mon sens plus déterminant que jamais.

Je vous propose que notre avis porte plus particulièrement sur les articles 2, 3 et 6.

L'article 2 du projet de loi, qui apporte plusieurs restrictions matérielles aux compétences du Premier ministre en cas de déclaration de l'urgence sanitaire, s'attarde plus particulièrement sur les cas de mise en quarantaine, qui concerne les personnes potentiellement atteintes du Covid-19, et de mise à l'isolement pour les personnes qui en sont effectivement atteintes. La mise en œuvre généralisée du confinement, dont le présent projet

de loi prépare la sortie, a jusqu'à présent rendu logiquement inutile la prise de mesures individuelles de cet ordre.

La question se posera néanmoins avec une acuité particulière à partir du 11 mai, lorsque nous recouvrerons tous notre liberté d'aller et venir. Par quels moyens pourrons-nous alors nous protéger de cette « seconde vague » d'hospitalisations, légitimement tant redoutée, et à laquelle notre système hospitalier durement éprouvé par deux mois de tensions ininterrompues ne manquerait pas de succomber ? La solution proposée par l'article 2, qui ne réserve les cas de quarantaine et d'isolement contraint qu'aux entrées sur le territoire national et aux déplacements entre la partie continentale et les parties insulaires de la République, est à mon sens bien trop limitée. Pire, elle est dangereuse. En désignant aussi explicitement les seuls cas d'isolement prophylactique contraint, elle fait courir le risque réel d'une insouciance de nos concitoyens qui, légitimement grisés par leur liberté retrouvée, ne manqueront pas d'y voir le signe abusif que le danger est écarté tant qu'on reste au sein des frontières terrestres du pays. J'y vois là une imprudence majeure.

Je ne peux bien sûr que m'associer à la volonté du Gouvernement d'emprunter désormais des voies décisionnelles plus incitatives que coercitives, mais, alors que la menace est encore loin d'être écartée, notre vigilance doit se maintenir. C'est pourquoi je vous proposerai de prévoir un autre cas d'isolement prophylactique contraint, imposé au patient qui, par un refus réitéré des prescriptions médicales qui lui sont faites, contribuerait à un inéluctable rebond de l'épidémie. J'ai conscience que cette position n'emportera pas que des adhésions, surtout à quelques jours de la levée tant attendue du confinement. Je l'estime néanmoins de responsabilité, et je lui trouve la marque distinctive du souci que la commission des affaires sociales a toujours pris des impératifs de santé publique.

L'autre grand sujet de ce projet de loi dont nous nous sommes saisis figure à l'article 6, et concerne l'ouverture d'un fichier de données nominatives relatives aux patients atteints ou potentiellement atteints du Covid-19.

En cohérence avec l'avis que j'ai précédemment formulé sur l'article 2, les dérogations importantes qu'appelle la création d'un pareil outil me paraissent parfaitement fondées au regard de l'objectif d'intérêt général qu'il entend servir : le suivi sanitaire, aussi dénommé *tracing*, de tout patient atteint et de l'ensemble des cas contacts. Cela ne s'est certes jamais vu, mais, au regard du caractère extrêmement transmissible de l'épidémie que nous traversons et de l'obligation qui est la nôtre de réussir notre sortie de confinement, les moyens sont, à mon sens, justifiés par la fin.

Je tiens néanmoins à apaiser les alarmes légitimes : la levée du secret médical et la suspension du recueil obligatoire du consentement du patient à la collecte de ses données personnelles de santé ne me semblent pas présenter de menace particulière, pour autant qu'on ait très soigneusement circonscrit les données visées. Le texte présentait à cet égard une lacune importante, que je proposerai de combler par amendement.

Voilà, mes chers collègues, en quelques mots, résumée la doctrine de que je vous propose de défendre, au nom de la commission des affaires sociales.

M. Philippe Mouiller. – Je tiens à saluer le travail de notre rapporteur alors que nous examinons ce texte dans des conditions très difficiles. À cause de la brièveté des délais, nous manquons quelque peu de recul et nous n'avons pas pu nous coordonner avec la commission des lois.

Exiger des personnes touchées par le virus un confinement obligatoire soulève la question de l'articulation entre les exigences de santé publique et les libertés individuelles. L'amendement de M. Milon concerne les patients qui refusent, de manière réitérée, de suivre les prescriptions médicales et risquent de propager l'épidémie. Si je comprends bien, il appartiendrait au médecin de faire remonter ces comportements anormaux. Mais est-ce bien le rôle du médecin ? Pourriez-vous nous apporter des précisions sur l'application des mesures prévues par cet amendement ?

Mme Catherine Deroche, rapporteure pour avis. – C'est le préfet qui, sur la base d'un signalement du médecin, prendra la décision d'isolement.

M. Philippe Mouiller. – Je souscris à l'objectif, mais il conviendra toutefois d'être vigilant sur sa rédaction et sur les modalités de mise en œuvre. Le médecin ne connaît pas toujours bien la situation du patient.

M. Olivier Henno. – Le débat est celui de l'équilibre entre la sécurité sanitaire et la protection des libertés publiques. J'ai certaines réserves sur l'extension du champ de l'article 2 ainsi que sur l'article 6. Dès lors que l'on autorise l'ouverture de données nominatives de santé, on met le doigt dans un engrenage qui peut être lourd de conséquences : qu'advient-il de ces données plus tard ? Pourront-elles être utilisées par les assurances ou la sécurité sociale ? Attention à ne pas trancher de manière précipitée ce débat entre sécurité et libertés, même si je comprends l'urgence.

Mme Laurence Rossignol. – La crise sanitaire affecte fortement le fonctionnement du Parlement et l'affaiblit. L'état d'urgence donne à l'Exécutif des capacités d'action qui échappent en grande partie à notre contrôle. Cela est encore aggravé par la communication de ce gouvernement, qui fait de nous des spectateurs des déclarations des uns ou des autres, en espérant que celles-ci soient cohérentes avec celles de la veille... Il conviendrait de mettre un terme à l'habilitation à légiférer par ordonnances. La question de l'articulation entre les libertés publiques et la protection collective est trop grave. Nous ne pouvons plus nous dessaisir de nos prérogatives. Avec le confinement, l'agenda parlementaire n'est plus si chargé... Nous avons donc le temps d'examiner le contenu des mesures que le Gouvernement souhaite adopter par ordonnances. Nous avons été trop laxistes le 23 avril dernier en autorisant le recours à l'article 38 de la Constitution. On découvre ainsi, au gré de la publication des ordonnances, les évolutions du dispositif de chômage partiel. Il serait à l'honneur du Parlement de débattre avec attention de l'articulation entre les exigences d'ordre public et les libertés individuelles. Les clivages traversent d'ailleurs les groupes politiques. Nous faillirions à notre tâche de gardiens des libertés publiques si nous ne prenions pas le temps de ce débat.

Mme Laurence Cohen. – La période est inédite et les circonstances sont exceptionnelles, mais je déplore que nous ne soyons appelés, de nouveau, à nous prononcer que par le biais d'une sorte de vote de confiance. Le Gouvernement décide sans concertation réelle ni avec le Parlement ni avec les partenaires sociaux.

Ce texte remet en cause les libertés. Or on le sait très bien, en dépit de toutes les belles déclarations du Gouvernement, les mesures votées en cette période d'état d'urgence risquent de durer et d'entrer dans le droit commun.

L'article 2 est flou. Imposer le confinement à une personne qui refuse de se soigner et qui, par son comportement, risque de mettre en danger la vie d'autrui semble une

mesure de bon sens si l'on veut la soigner et éviter un rebond de l'épidémie. Toutefois, n'est-ce pas contradictoire avec le respect du secret médical ? Le Covid-19 serait ainsi la seule maladie susceptible de donner lieu à une obligation de soins, avec la psychiatrie où le préfet peut ordonner des hospitalisations d'office, sans consentement. Cela crée un précédent. On ne peut voter cet article 2 sans penser à la gestion calamiteuse de la crise par le Gouvernement. Il suffit de songer à la cacophonie sur les masques... Aura-t-on ainsi, dans dix jours, les moyens de tester et d'isoler ? Comment les personnes récalcitrantes seront-elles hébergées ? Devront-elles aller à l'hôpital ? Les services sont saturés. À l'hôtel ? Mais dans quelles conditions ? Nous ne voterons pas ce texte.

M. Daniel Chasseing. – Les services de réanimation sont en état d'embolie. Les cas de Covid-19 restent nombreux. Pour réussir la levée du confinement, nous devons tester et isoler les malades, comme en Allemagne. On peut parvenir à réaliser les 100 000 tests par jour annoncés, car les laboratoires vétérinaires peuvent désormais réaliser des tests, en lien avec les médecins généralistes. Si l'on veut être efficace, nous devons aussi détecter et tester les cas contacts. Nous devons constituer pour cela des équipes pour les repérer, les tester et les suivre sur le plan médical. C'est fondamental pour barrer la route à l'épidémie. Ces mesures ne sont en rien liberticides. Ensuite, il faudra transmettre les résultats au médecin et isoler les malades en quarantaine. La grande majorité d'entre eux se laisseront convaincre par leur médecin traitant ou leur famille. Sans doute certains peuvent-ils avoir des troubles du comportement, mais il faut faire confiance à la persuasion. Je suis donc tout à fait favorable à la position de notre rapporteur.

Mme Pascale Gruny. – La liberté des uns s'arrête là où commence celle des autres. C'est pourquoi je suis plutôt favorable au dispositif dans son esprit, mais la rédaction n'est pas claire et on risque de donner un énième chèque en blanc au Gouvernement. De même, qui aura accès au système d'information prévu à l'article 6 ? Sera-t-il sécurisé ?

M. René-Paul Savary, président. – Oui. C'est l'un des enjeux du texte dont va se saisir la commission des lois. En l'état actuel de sa rédaction, rien ne s'opposerait à ce que le fichier contienne des données médicales sur le statut virologique des patients, mais aussi sur les comorbidités, ce qui est excessif : elles ne devraient pas être transmises, sans le consentement du patient, à des personnes qui ne sont pas assujetties au secret médical.

Mme Florence Lassarade. – J'ai bien noté l'enthousiasme de M. Chasseing, mais les médecins que j'ai rencontrés semblent plus perplexes. La rémunération supplémentaire proposée par l'assurance maladie de quelques euros par cas contact renseigné est curieuse. Qu'en sera-t-il aussi des patients qui n'ont pas de médecin traitant ? Finalement, j'étais beaucoup plus favorable à l'application StopCovid, qui était anonyme, grâce à son fonctionnement décentralisé, et qui avait un champ plus large.

Mme Nassimah Dindar. – L'alinéa 4 de l'article 2 prévoit la mise en quarantaine des personnes en provenance des territoires ultramarins relevant de l'article 72-3 de la Constitution. Ne serait-il pas possible de faire une distinction entre les territoires en fonction de la circulation du virus ? Mayotte est ainsi placée au stade 3 de l'épidémie tandis que La Réunion est au stade 2. La durée de quarantaine pourrait donc être différente entre les Réunionnais qui vont en métropole et ceux qui viennent de Mayotte. Je suis d'accord avec M. Chasseing : les tests virologiques PCR devraient être systématiquement utilisés pour tester les personnes qui prennent l'avion et passent d'un territoire à un autre.

M. Michel Amiel. – Les articles 2 et 3 me semblent entrer dans le cadre de la proposition de loi que j’avais déposée et qui a été adoptée par le Sénat en février dernier. Ces mesures sont, certes, exceptionnelles, mais certaines d’entre elles, quels que soient leurs aspects liberticides, entreront tout de même dans le droit commun.

S’agissant de l’article 6, certains confrères médecins nourrissent des réticences envers cette altération du secret médical ; pour ma part, comme Daniel Chasseing, je considère que, dans les circonstances que nous connaissons, ces dispositions sont acceptables, car elles sont strictement limitées à l’épidémie. Il faut cependant rester prudent quant aux dérives possibles.

M. René-Paul Savary, président – En effet, la rédaction initiale de l’article 2 s’inspirait fortement du texte relatif à la sécurité sanitaire que le Sénat avait adopté. Depuis la saisine du Conseil d’État, elle a été modifiée : l’isolement n’est finalement obligatoire que pour les voyageurs en provenance de l’extérieur du territoire national, ou voyageant entre le continent et les parties insulaires de la République.

Mme Véronique Guillotin – Je suis d’accord : il est difficile de travailler sur des textes aussi importants dans des délais aussi contraints. N’aurait-on pas pu décaler l’examen de ce projet de loi ? La prolongation de l’état d’urgence me paraît prudente, car nous sommes encore dans une période d’épidémie, mais il faudra que l’on en sorte.

En revanche, l’article 6 me semble poser plus de problèmes. Je ne suis pas farouchement opposée à la contrainte quand elle est nécessaire, mais il y a une contradiction : on n’impose pas de contrainte quant au port du masque sur la voie publique, mais on discute de la levée du secret médical. En outre, je peux entendre que le partage des informations se fasse avec l’accord du patient, mais une obligation imposée, le cas échéant, contre son accord me semble plus problématique. Il faut trouver une ligne de crête entre liberté et sécurité sanitaire.

M. Martin Lévrier. – Nous avons voté la proposition de loi relative à la sécurité sanitaire, qui était initialement plus sévère que ce que le Gouvernement propose aujourd’hui. Je ne suis pas médecin : je ne me permettrais donc pas d’avoir un avis sur l’article 6, mais je me pose la question de la transmission des données du médecin traitant au médecin de l’agence régionale de santé (ARS), qui pourrait gérer ce dossier directement. En s’inspirant du système des maladies à déclaration obligatoire, le problème de la levée du secret médical pourrait être en partie levé.

M. René-Paul Savary, président – On pourrait aussi imaginer la transmission au médecin de l’assurance maladie, qui dispose déjà de certaines données. Cela pourrait suffire. Il faut trouver des mesures qui rassemblent la population et qui soient comprises ; à défaut, nous ne serons pas efficaces.

Mme Catherine Deroche, rapporteure pour avis – En situation normale, nous n’avons déjà pas suffisamment de temps pour travailler, c’est bien pire en période de crise !

Un des amendements proposés à l’article 6 vise à limiter les données concernées à celles qui sont directement liées au Covid-19 : sérologie, virologie et éléments cliniques probants, comme le scanner.

À l'article 3, la procédure de déclaration obligatoire prévue est proche, en effet, de ce que prévoit la proposition de loi relative à la sécurité sanitaire, dont le rapporteur était M. Lévrier.

Mme Laurence Cohen. – L'obligation de déclaration de maladie est une mesure qui existe déjà. Ce qui pose problème, en revanche, c'est l'obligation d'isolement et le flou dont elle est entourée. Il y a beaucoup d'inconnues.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 2

Mme Catherine Deroche, rapporteure pour avis – L'amendement COM-168 a pour objectif d'étoffer les cas dans lesquels le préfet se verra habilité par le décret du Premier ministre instituant l'état d'urgence sanitaire à arrêter des mesures individuelles de mise en quarantaine et d'isolement, en y ajoutant celui d'un refus réitéré d'une mesure médicale et individuelle d'isolement prophylactique.

L'amendement COM-168 est adopté.

Article 3

Mme Catherine Deroche, rapporteure pour avis – L'amendement COM-169 vise à préciser le circuit de transmission du certificat médical sur la base duquel le préfet de département prendra la décision de mise en quarantaine et d'isolement. Afin de ne pas doubler ce circuit d'information, l'amendement tend à rattacher la procédure de transmission du certificat médical à celle qui est actuellement applicable aux maladies à déclaration obligatoire, afin de garantir la stricte confidentialité des informations qui y figurent.

L'amendement COM-169 est adopté.

Article additionnel après l'article 3

Mme Catherine Deroche, rapporteure pour avis – L'amendement COM-170 vise à renforcer les garanties en matière de droit du travail assurées aux personnes visées par des mesures de quarantaine, dont l'infection peut ne pas être effective, mais simplement présumée. Contrairement aux personnes effectivement atteintes, couvertes par les dispositions de droit commun relatives aux arrêts maladie, ces dernières se trouveraient, à défaut, dans une situation de fragilité et d'ambiguïté à l'égard de leur employeur.

L'amendement COM-170 est adopté.

Article 6

Mme Catherine Deroche, rapporteure pour avis – L'amendement COM-171 a pour objet de sécuriser le périmètre des données de santé dont les fichiers consacrés au suivi sanitaire des patients atteints ou potentiellement atteints de Covid-19 seront alimentés.

Bien que la commission des affaires sociales se montre favorable à la levée du secret médical et du consentement du patient à la transmission de ses données, elle estime indispensable que, en contrepartie, les données collectées soient strictement circonscrites et

limitées au seul statut virologique du patient ainsi qu'à certains éléments probants de diagnostic clinique. Il ne saurait être question que ce fichier soit renseigné par des données relatives aux comorbidités.

Mme Chantal Deseyne. – Je m'interrogeais sur le risque de croisement de fichiers, notamment avec ceux des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM). Cet amendement répond à cette inquiétude.

Mme Véronique Guillotin – N'aurait-il pas été plus simple, et surtout plus respectueux de la protection des données personnelles de santé, d'intégrer les données Covid-19 au droit commun des maladies à déclaration obligatoire ?

M. Alain Milon, rapporteur pour avis – Ce point a fait l'objet de nos discussions ce week-end, nous tenions à faire en sorte que la déclaration de Covid-19 soit obligatoire, mais qu'elle ne s'accompagne pas de la révélation des comorbidités éventuelles du patient. Par ailleurs, deux obstacles nous ont retenus : en premier lieu, la nature réglementaire de l'inscription d'une maladie au sein de la liste des maladies à déclaration obligatoire et, en deuxième lieu, la sensibilité encore inconnue du Covid-19 aux mutations, qui pourrait, dès la fin de l'épidémie, rendre obsolète l'inscription de sa forme actuelle au sein de cette liste. L'ouverture d'un fichier dédié et ponctuel nous a donc paru la forme la plus adaptée.

Mme Catherine Deroche, rapporteure pour avis – En outre, il s'agit ici véritablement d'identifier les contacts, ce qui n'est pas à ce jour prévu dans la procédure de déclaration obligatoire des maladies.

L'amendement COM-171 est adopté.

Mme Catherine Deroche, rapporteure pour avis – L'amendement COM-172 vise à permettre l'intégration du patient à la procédure de *tracing* sur la base de certains éléments de diagnostic clinique, notamment la perte du goût et de l'odorat, dont la valeur probatoire est plus certaine et plus rapide qu'un dépistage virologique de biologie médicale, comme nous l'ont confirmé les praticiens de l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris (AP-HP) que nous avons auditionnés.

M. René-Paul Savary, président – Il en va de même des images de scanners, des engelures, etc.

Mme Véronique Guillotin – Je suis tout à fait d'accord avec cet amendement : dans certains services, ces signes ont été plus utiles que le test PCR lui-même, avec ses 30 % de faux négatifs.

Mme Catherine Deroche, rapporteure pour avis – Cela démontre en outre qu'il est intéressant de porter un regard médical, et pas seulement virologique, sur la situation.

L'amendement COM-172 est adopté.

Mme Catherine Deroche, rapporteure pour avis – La composition des futures brigades sanitaires est explicitement limitée par la loi aux personnels des gestionnaires de fichiers que sont Santé publique France, les ARS et l'assurance maladie, ainsi qu'à des professionnels de santé, ce dont nous nous félicitons. Toutefois, l'amendement COM-173 tend à permettre de l'élargir aux personnels des établissements sociaux et médico-sociaux,

dont font notamment partie les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), ainsi qu'aux équipes de soins primaires, dont les missions sont identiques à celles des maisons et des centres de santé, et aux services de santé au travail.

Par ailleurs, l'amendement entend préciser que l'accès des brigades sanitaires aux données de santé contenues dans ces fichiers est strictement limité à des finalités d'identification des patients et des contacts, de prescription d'isolement prophylactique et de suivi épidémiologique.

M. René-Paul Savary, président – Le personnel des conseils départementaux, qui est habilité à partager un certain nombre d'informations serait donc impliqué.

Mme Pascale Gruny. – L'intégration des personnels de l'action sociale me dérange vraiment : je suis conseiller départemental et je sais comment les informations circulent.

Mme Véronique Guillotin – Qu'en sera-t-il des médecins scolaires ? Sur les personnels de l'action sociale, je suis d'accord avec Mme Gruny.

Mme Laurence Rossignol. – Ces brigades et ce système de traçage existent déjà dans certaines structures hospitalières. Pour que le dispositif soit efficace, il ne faut pas se contenter du téléphone, il faut aller voir les gens. Il faut donc donner des indications à des équipes qui vont se déplacer sur le terrain. Il n'est pas forcément question d'accès aux données, mais de transmission d'indications aux équipes mobilisées, par des gens qui, eux, ont accès aux données.

M. Olivier Henno. – Je partage les réserves exprimées par Mme Gruny, je crains que l'absence d'anonymat ne donne lieu à des bavardages et à des discriminations.

M. René-Paul Savary, président – On peut faire confiance aux équipes de travailleurs sociaux des départements. On a vu comment les ARS ont traité les Ehpad et comment ces derniers ont eu du mal à faire remonter leurs données à Santé publique France. Ce sont ces travailleurs sociaux qui pourront mener les enquêtes nécessaires.

Mme Catherine Deroche, rapporteure pour avis – Les travailleurs sociaux sont astreints au secret professionnel. Lorsqu'il faudra juger de la situation du logement pour une mise en quarantaine, ce sont eux qui le feront, ils sont donc déjà dans la boucle.

M. Michel Amiel. – Les travailleurs sociaux ne seront-ils pas eux-mêmes réticents, compte tenu de leur sensibilité au secret professionnel partagé, comme on l'a vu avec la protection de l'enfance ? Ils sont, certes, bien placés pour assurer le maillage du territoire, mais leur culture est peu compatible avec cette démarche.

Mme Pascale Gruny. – Il faut faire très attention à ces informations. Dans mon département, une personne a été suspectée d'avoir eu le Covid-19 ; aujourd'hui, ses collègues de travail menacent de faire grève si elle revient dans l'entreprise.

M. Alain Milon, rapporteur pour avis – Cela, c'est de l'ignorance. Nous parlons de secret médical. Seul le Covid-19 est concerné par la levée de ce secret et on en sort guéri de l'hôpital. Ce n'est pas une maladie dans laquelle la longueur de l'affection imposerait le secret médical. Mme Rossignol parlait d'efficacité, il est vrai qu'une équipe pluridisciplinaire sera plus efficace. S'il n'y avait que des professionnels de santé dans ces

plateformes, qu'en serait-il des personnes âgées ou handicapées ? Pour que les équipes soient complètes, il faut y intégrer des spécialistes du contact avec ces personnes. En outre, les personnels des Ehpad sont assujettis au secret et sont spécialisés. Pourquoi les écarter ?

Mme Laurence Rossignol. – Il en va de même des étrangers vivant en situation irrégulière dans des conditions précaires, des gens qui sont à la rue : on ne les tracera pas par un coup de téléphone, il faut un contact humain.

L'amendement COM-173 est adopté.

La réunion est close à 10 h 5.

Mercredi 6 mai 2020

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La téléconférence est ouverte à 10 heures.

Audition de Mme Geneviève Chêne, directrice générale de Santé publique France (en téléconférence)

M. Alain Milon, président. – Nous entendons ce matin Mme Geneviève Chêne, directrice générale de Santé publique France.

Je rappelle que l'agence Santé publique France a été créée par la loi « Santé » de 2016. L'agence a repris l'ensemble des missions de veille sanitaire exercées par l'institut de veille sanitaire, l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé et l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Éprus). Ce dernier aspect de ses missions retiendra particulièrement notre attention aujourd'hui.

Nous avons entendu une première fois Mme Chêne le 26 février dernier sur l'épidémie de covid-19 alors que l'organisation mondiale de la santé (OMS) ne la qualifiait pas encore de pandémie.

Nous n'avions alors pas conscience de la carence majeure en équipements de protection individuels à laquelle notre pays allait être confronté du fait de l'absence de stocks au sein des instances chargées d'en constituer : l'agence Santé publique France, dont vous assurez la direction générale depuis l'automne dernier, et les hôpitaux.

J'insiste sur la date de votre nomination car il n'est pas question pour notre commission de rechercher aujourd'hui une quelconque responsabilité dans cette affaire de gestion des stocks de masques, ce n'est pas notre propos.

Il s'agit pour nous de tenter de répondre principalement à deux questions que nous nous posons de manière lancinante :

- quelles sont les raisons pour lesquelles notre pays s'est trouvé à ce point dépourvu des équipements de protection nécessaires que sa stratégie de lutte contre le virus a pu sembler dictée par la pénurie ?

- ce constat étant posé, quels sont les facteurs explicatifs des immenses difficultés rencontrées par les autorités publiques pour se procurer ces équipements ?

Je souhaiterais, même si nous sommes encore dans la gestion de la crise, que vous puissiez nous apporter un premier retour d'expériences sur cette question des équipements de protection individuels. Quel a été, par exemple, l'impact de la réquisition sur les acteurs privés ? Le week-end dernier a connu un début de polémique sur les commandes massives passées par les enseignes de la grande distribution. Après plusieurs mois de rationnement imposé aux hôpitaux et aux pharmacies dans la distribution de masques aux soignants, on peut comprendre que cette situation ait ému l'ensemble des ordres des professions de santé. Pouvez-vous nous garantir que le stock d'État de masques a aujourd'hui atteint un niveau suffisant pour répondre aux besoins des hôpitaux et pharmacies et justifier l'absence de réquisition des commandes passées par la grande distribution ? Vu les volumes commandés, les compétences des acheteurs de ces enseignes auraient-elles d'ailleurs pu être mises à contribution ?

En matière de doctrine pour la constitution de stocks stratégiques de masques, notamment en termes de répartition des responsabilités entre État et hôpitaux, quels enseignements tirez-vous de la crise actuelle ?

Je termine cette introduction en rappelant que notre commission était opposée au transfert du financement de Santé publique France à l'assurance maladie pour plusieurs raisons. D'une part, le Parlement perdait de la visibilité sur le financement des agences sanitaires mais surtout nous considérons qu'il s'agit d'une dépense régaliennne qui relève par conséquent du budget de l'État. Je compte le rappeler dans les prochains jours par un courrier au Gouvernement.

Madame la directrice générale, vous avez la parole.

Mme Geneviève Chêne, directrice générale de Santé publique France. – Santé publique France intervient en particulier dans trois domaines : la surveillance épidémiologique, la promotion de la santé et la réponse à l'urgence sanitaire. En matière de surveillance épidémiologique, l'agence assure notamment la surveillance de la grippe chaque hiver et produit un ensemble d'indicateurs en ville et à l'hôpital. Sa mission dans la promotion de la santé la conduit à gérer un certain nombre de dispositifs emblématiques tels que le « moi(s) sans tabac » en novembre.

Dans le cadre de la crise sanitaire liée au covid-19, le dispositif a d'abord reposé sur la surveillance et la mesure de l'impact de l'épidémie, non seulement dans sa dimension infectieuse, mais également ses conséquences sur l'ensemble des déterminants de santé et le recours aux soins pour d'autres maladies. Dans le domaine de la prévention, Santé publique France s'est beaucoup mobilisée sur la mise au point d'outils, tels que des affiches et des spots vidéo, destinés à limiter la transmission du virus et a porté une attention particulière au *monitoring* de l'adhérence aux gestes barrières. En l'absence de traitement ou de vaccin, les comportements individuels et collectifs sont cruciaux pour se protéger et protéger les autres.

La réponse à l'urgence sanitaire nous a conduits à mobiliser la réserve sanitaire qui a connu une augmentation d'activité majeure, et les stocks stratégiques gérés pour compte de l'État. La finalité de notre agence sanitaire est tournée vers l'amélioration et la protection de la santé de la population, à la différence d'autres agences plus axées sur la qualité et la sécurité des produits de santé.

Le 3 janvier 2020, la Chine avait rapporté 27 cas de pneumopathies à l'OMS apparus fin décembre 2020. Quatre jours plus tôt, les premiers échanges ont eu lieu avec la direction générale de la santé (DGS) du ministère des solidarités et de la santé, après une réunion au niveau international au cours de laquelle ces pneumonies ont été évoquées. L'organisation de l'alerte s'est rapidement mise en place pour que, dès le 10 janvier, soit mise en ligne une première définition de cas, diffusée par la DGS aux établissements de santé et aux professionnels de santé. En interne, Santé publique France mobilise l'ensemble de ses directions dans le cadre d'un programme transversal. Nous avons également mobilisé le centre national de référence (CNR) de l'institut Pasteur compétent dans ce domaine pour la mise au point de tests fondés sur la technique de RT-PCR (*reverse transcription polymerase chain reaction*) afin de diagnostiquer la présence du virus.

La mise en ligne d'informations sur le site débute le 14 janvier. Nous commençons à recevoir les déclarations de cas suspects testés par le CNR. Le 24 janvier, sont rapportés trois cas importés de Chine. Les premières enquêtes de *contact tracing* sont lancées avec les deux agences régionales de santé (ARS), l'ARS d'Île-de-France pour deux cas, et l'ARS de Nouvelle-Aquitaine pour l'autre, afin de freiner la diffusion du virus et de casser les chaînes de transmission à partir de la connaissance la plus rapide et réactive possible des cas et des contacts, et en mettant en œuvre, le cas échéant, les mesures d'isolement nécessaires.

Le 26 janvier, nous produisons une première évaluation des *scenarii* possibles d'évolution de l'épidémie, en fonction du niveau de gravité d'une maladie pour laquelle nous ne disposons pas encore d'informations concrètes et très documentées, les principales venant essentiellement de Chine. Le 7 février est marqué par un tournant dans l'évolution de l'épidémie, avec un premier *cluster* identifié en Haute-Savoie à Contamines-Montjoie. Des moyens considérables sont alors déployés afin d'isoler les cas, tracer l'ensemble des contacts et définir des mesures de gestion qui se sont révélées efficaces, comme la fermeture des écoles pendant quinze jours. Aucun nouveau cas n'est recensé autour de ce premier *cluster*.

À la mi-février, de nouvelles données nous parvenant de Chine nous font évoluer dans notre scénario sur la base d'une gravité plus importante de la maladie. Un *cluster* plus important émerge, après un rassemblement, dans le Grand-Est. De manière concomitante se met en place une stratégie de tests plus ciblée sur les cas les plus graves et les professionnels de santé. Le système de surveillance est mobilisé pour recenser les cas confirmés, renseigner des indicateurs recueillis à l'hôpital et en ville –comme on le fait pour la grippe–, notamment au travers du réseau Sentinelles, et identifier les décès liés à l'épidémie.

Au début de la phase 3, le confinement est mis en place afin de maîtriser l'épidémie. Une stratégie limitée de dépistage biologique et une augmentation importante des hospitalisations, en particulier en réanimation, exigent que nous veillions à ce que la charge de l'épidémie sur le système de santé soit maîtrisée afin de faire retomber la pression. Les indicateurs du système de surveillance montrent que, pendant cette phase, l'épidémie a été maîtrisée, avec une diminution des prises en charge en réanimation et une diminution de la circulation du virus en ville. Dans la mesure où nous ne disposons pas de traitement ni de vaccin, cette crise sanitaire est appelée à durer.

L'impact de la crise sur d'autres maladies, en particulier du fait du moindre recours aux soins pour le suivi de pathologie cardiovasculaires et neuro-vasculaires, fait également l'objet d'une attention particulière. Des enquêtes sont en outre mises en place depuis le début du confinement afin d'évaluer les conséquences de la crise sur la santé

mentale, avec une augmentation initiale de l'anxiété, des troubles du sommeil ou encore des phénomènes dépressifs.

Nous préparons désormais le déconfinement, en lien avec la mission interministérielle coordonnée par Jean Castex. L'idée est d'adopter une approche fine au niveau territorial, en se fondant sur le niveau de positivité des tests réalisés, ce qui suppose de déployer une politique large de tests.

Nous avons également contribué à l'élaboration du dispositif de *contact tracing*. La traçabilité des cas relève, au niveau 1, des médecins généralistes et des médecins traitants. Nous avons soutenu cette position : dans un contexte de suspicion de cas, le premier professionnel vers lequel il convient de se tourner est le médecin. Au niveau 2, le relais en matière de *contact tracing* sera pris par la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) et les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM). À cet égard, nous pouvons saluer l'énorme travail de préparation réalisé dans des délais contraints par l'ensemble des acteurs, à la fois les généralistes et les personnels de la CNAM.

Au niveau 3, nous intervenons en cas d'identification de *clusters*, pour lesquels il importe d'identifier les cas et les contacts le plus tôt possible, afin d'être en mesure de les placer en quarantaine ou en isolement et de casser les chaînes de transmission, l'objectif étant que chaque cas contribue à moins d'un cas.

Nous avons fait un certain nombre de propositions dans le sens d'une intensification de l'adhésion aux gestes barrières, afin qu'elle devienne obligatoire dans certaines circonstances, s'agissant du port du masque.

Nous portons également une attention particulière à la nécessité d'atteindre l'ensemble des populations, particulièrement les plus vulnérables, en collaboration avec les associations et les organisations non gouvernementales (ONG) : nos documents sont traduits en 22 langues et nos vidéos sont sous-titrées en langue des signes.

Nous avons souligné quatre points clés à la mission interministérielle.

En premier lieu, l'accent sera porté sur le dépistage à grande échelle afin de détecter les cas. Nous proposons une fourchette de 500 000 à 700 000 tests par semaine. Le niveau finalement retenu se situe donc dans le haut de cette fourchette, avec l'objectif de tester largement tous les cas évocateurs.

En deuxième lieu, il s'agit de déployer une capacité d'investigation très réactive à grande échelle des cas et des contacts, impliquant l'ensemble des professionnels sur le terrain.

En troisième lieu, nous devons être en mesure d'assurer un *monitoring* étroit et de mettre en œuvre des actions les plus bienveillantes possibles afin que chacun adhère aux mesures d'atténuation. Il convient d'accompagner les personnes isolées dans le cadre du *contact tracing* dans la mise en œuvre de mesures proportionnées qui tiennent compte de la situation sociale de chacun.

Enfin, il importe de disposer d'un système d'information qui soit sécurisé, réactif et offre toutes les garanties de protection des données personnelles.

En matière d'analyse de la situation épidémiologique, un indicateur sera fourni chaque jour et discuté dans chaque territoire. Il est essentiel que le tableau de bord des

indicateurs soit partagé par les ARS avec les territoires, au niveau des préfets et des élus locaux, en associant l'ensemble des acteurs. L'indicateur de positivité des tests est assez sensible aux changements et est confronté, dans les territoires, avec l'ensemble des données quantitatives recensées par les ARS et les cellules régionales de Santé publique France, ainsi qu'avec des données qualitatives, comme l'émergence de cas groupés dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad).

Nous disposerons chaque jour de l'indicateur sur la proportion de tests positifs à partir du moment où le système d'information national de dépistage du covid-19 (Sidep) sera fonctionnel, qui reste une opération lourde pour en assurer la fiabilité. Il importera de continuer à observer l'ensemble des aspects liés à l'impact de l'épidémie sur la santé, au-delà du seul covid-19, en évaluant des déterminants de santé tels que la consommation de tabac ou d'alcool, le manque d'activité physique ou l'aspect nutritionnel.

Les médecins et autres professionnels de santé doivent continuer à prendre en charge les patients et ces derniers doivent eux-mêmes être en capacité de se rendre en consultation en observant toutes les précautions nécessaires pour être suivis. Cette période est clé pour limiter les effets de l'épidémie et les indicateurs de pression sur notre système de soins.

Nous restons donc très concentrés sur la maîtrise de l'épidémie ainsi que sur la surveillance d'autres aspects. Le confinement ne pouvant pas durer, la crise économique et sociale peut conduire à des inégalités de santé affectant les plus vulnérables dont il faut tenir compte.

Mme Catherine Deroche. – Vous aviez alerté en 2018 la direction générale de la santé (DGS) sur la pertinence de sa doctrine en matière d'approvisionnement et de constitution de masques d'une part, et sur la faible capacité logistique de votre agence à assurer rapidement la distribution des produits de santé sur le territoire. La légitimité de ces alertes s'est depuis vérifiée. Pourriez-vous identifier plus précisément les difficultés de distribution dont vous faisiez alors état ? Dans la mesure où vous aviez fait part de ces avertissements dès 2018, ont-ils été au moins partiellement mis en œuvre par la DGS dès le début de l'épidémie ?

Pourriez-vous par ailleurs nous indiquer où en sont les préconisations sanitaires sur le port du masque en population générale ? Il me semble qu'une doctrine stable en la matière est nécessaire pour promouvoir au mieux leur usage.

M. Yves Daudigny. – A partir de 2013, les hôpitaux ont dû constituer leurs propres stocks de masques FFP2, en même temps que le stock stratégique d'État disparaissait progressivement. L'État a-t-il au moins accompagné ce transfert en veillant à recenser ces stocks pour en maintenir une vision globale ? Ces stocks hospitaliers, censés désormais assurer l'approvisionnement stratégique de l'établissement, se confondent-ils avec les stocks tactiques dont doivent notamment se doter les établissements assurant des services d'urgence ? A la lumière de cette expérience, estimez-vous opportun de maintenir la formation des stocks stratégiques de masques FFP2 au niveau des hôpitaux ou doit-on en restituer la compétence à l'État ? Quel impact anticipez-vous des évolutions de la doctrine en matière de port de masques sur le niveau et l'évolution de ces stocks stratégiques ?

Enfin, quels sont les médicaments pour lesquels Santé publique France a été appelée à constituer des stocks stratégiques ? Une coordination européenne a-t-elle mise en œuvre à cet égard ?

Mme Corinne Imbert. – Ma question porte sur l'évolution continue de la dotation de l'agence depuis le début de la crise. Le montant de cette dotation exceptionnelle à Santé publique France pour accompagner la constitution de stocks stratégiques a été porté à 260 millions d'euros le 11 mars, 860 millions le 20 mars et enfin 4 milliards d'euros le 30 mars. Comment expliquez-vous le rythme de ces réévaluations ? Avez-vous rencontré des difficultés pour l'évaluation progressive de vos besoins ? Y a-t-il eu des difficultés de négociation entre le ministère de la santé et ses interlocuteurs du budget ?

Sur les masques, je souhaiterais savoir si les circuits d'approvisionnement ultramarins ont été satisfaisants. Sur les tests, je voudrais rebondir sur la cible de 500 à 700 000 par semaine à partir de la levée du confinement : je n'anticipe pas de problème particulier d'approvisionnement de réactifs ou d'écouvillons mais je m'inquiète d'avantage du nombre de préleveurs. Au niveau de nos laboratoires, tous statuts confondus, je ne doute pas de la suffisance de la capacité globale d'analyse, mais comment comptez-vous mobiliser le nombre de préleveurs suffisant ?

Mme Geneviève Chêne. – N'assurant la direction de l'agence que depuis novembre 2019, il ne m'appartient pas de revenir sur les prises de position et les décisions prises au cours de la période antérieure sur la répartition des rôles en matière de constitution de stocks stratégiques. Il m'appartenait en revanche de mettre en œuvre la doctrine énoncée par le ministère au moment où j'ai pris mes fonctions.

Plusieurs d'entre vous ont souligné l'importance de l'acculturation de la population générale au port du masque : il s'agit d'un point important pour lequel l'agence a produit et publié une synthèse des recommandations. Les masques sanitaires et non sanitaires ne sont intéressants que lorsque leur port est généralisé.

Je vais m'efforcer d'apporter une réponse globale sur le rôle de Santé publique France en matière d'approvisionnement des produits de santé, dont nous sommes l'un des opérateurs en cette période de crise. Actuellement, une cellule logistique placée directement auprès du ministre de la santé se charge de l'identification des producteurs susceptibles d'être contactés et de fournir les produits nécessaires pour la constitution des stocks stratégiques – ce qu'on appelle le « sourcing ». À ce jour, la Chine est notre premier fournisseur ; les producteurs français ont été bien entendu sollicités mais leurs capacités ne leur permettaient pas de répondre au niveau des demandes. Une fois ce « sourcing » réalisé par cette cellule, le ministre saisit l'agence de l'ensemble des besoins exprimés par les acteurs de santé et nous demande de procéder à l'achat centralisé, pour le compte de l'État, de ces produits de santé (qui comprennent les masques, mais aussi d'autres éléments de protection individuelle des professionnels de santé), ce qu'on exécute à l'issue d'une phase de négociation. S'en suivent les phases de commande, de réception, de constitution et de répartition des différents stocks.

Je vous signalerai deux problèmes particuliers de la phase de commande, qui demeureront récurrents tant que la production française ne pourra absorber l'ensemble de la demande : nous affrontons régulièrement des difficultés liées aux tensions croissantes sur le fret ainsi qu'aux contrôles de qualité à assurer sur l'ensemble de la chaîne d'importation. Pour le premier problème, un pont aérien a été mobilisé, et nous réfléchissons actuellement à l'ouverture d'un pont maritime. Pour le second problème, nous veillons, en coopération avec

l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), à la vérification de la qualité par la passation d'un contrat de sous-traitance avec un opérateur en Chine capable de qualifier le plus tôt possible les éventuels défauts des produits.

Santé publique France a la responsabilité logistique de la commande. Nous recevons les instructions ministérielles pour la libération des stocks réceptionnés vers les groupes hospitaliers ou vers les grossistes-répartiteurs. Notre responsabilité se limite à cette exécution logistique, qui n'en demeure pas moins considérable.

Pour ce qui est de la constitution de stocks de médicaments, nous assurons traditionnellement la commande de stocks d'antiviraux ou de vaccins antigrippaux. Depuis quelques jours, nous sommes sollicités pour constituer des stocks de médicaments spécifiques en tension dans le système hospitalier. Les commandes en cours de préparation.

Je n'ai pas connaissance d'une coordination européenne en la matière, mais je trouverais cela sans doute très opportun.

M. Alain Milon, président. – Une remarque incidente : la France, qui se dit un grand pays, va chercher des masques en Chine à bord d'avions Antonov russes...

Mme Martine Berthet. – Ma première question porte sur les masques qui ont été réquisitionnés. Dans le cadre de la mission de gestion des stocks de Santé publique France, comment a été organisée la gestion de ces masques, quand et comment ont-ils été mobilisés ? Y avait-il alors des stocks de masques au niveau de la grande distribution ?

S'agissant des masques grand public, l'agence a-t-elle émis un avis au Gouvernement pour leur mise en place devant la pénurie de masques chirurgicaux ? Ces masques étant lavables et réutilisables, donc beaucoup moins satisfaisants que les masques chirurgicaux à usage unique, ne craignez-vous pas de mauvais usages et avez-vous donné des recommandations au Gouvernement à ce sujet ?

M. Michel Amiel. – Pensez-vous nécessaire d'inscrire le covid-19 au tableau des maladies à déclaration obligatoire ? Quelles en seraient les conséquences ?

A-t-on comparé l'épidémie actuelle avec des épidémies passées de nature similaire, tels le SRAS et la grippe saisonnière ? Pourrait-on en tirer des conclusions sur l'extinction de l'épidémie ou, au contraire, son passage à l'état d'endémie ?

Enfin, concernant la déclinaison locale de la stratégie de déconfinement et des 700 000 tests par semaine annoncés, estimez-vous utile de tester l'ensemble du personnel des écoles et des crèches qui reprendra son activité ?

M. Daniel Chasseing. – En 2013, il a été décidé que le stock national de masques concernerait uniquement les masques chirurgicaux pour les malades et leurs contacts, et que les stocks de masques FFP2 pour les soignants seraient désormais à la charge des employeurs publics ou privés. En 2015, le Sénat a alerté sur difficultés d'un approvisionnement dans des délais très court. Après cette pandémie sans précédent depuis un siècle, quelle stratégie pour les masques et les médicaments aura à l'avenir Santé publique France ?

Comment se fait-il que les tests PCR n'ont pu être réalisés plus rapidement, comme en Allemagne, afin de tester les malades symptomatiques et leurs contacts et de les isoler ? Cela aurait permis de limiter fortement la propagation de l'épidémie.

Mme Laurence Cohen. – On peut constater que les subventions versées à l'EPRUS sont passées, entre 2007 et 2015, de 281 millions à 28 millions d'euros, et l'on a assisté à une baisse importante des stocks de masques qui a entraîné la situation que nous vivons aujourd'hui. Grâce à la loi de finances rectificative, une dotation de 4 milliards d'euros a été apportée à Santé publique France, ce qui change la donne et montre que la santé publique nécessite d'importants moyens financiers. Au-delà de la polémique sur les stocks, nombre de nos concitoyens se demandent si la stratégie du confinement n'a pas été rendue nécessaire par un manque important de moyens de protection, notamment de masques et de tests. Si ces moyens avaient été en nombre suffisant, la stratégie aurait-elle pu être différente ? A la place qui est la vôtre et en tant que médecin, quelle est votre analyse ?

L'agence a une mission d'alerte, de prévention et de réponse à la pandémie. En matière de prévention, le public reçoit des informations contradictoires sur les masques. Quel peut être le rôle de votre agence en matière d'éducation ? Avez-vous les moyens de travailler sur cette question qui pourrait contribuer à faire baisser l'angoisse de nos concitoyens ?

Mme Geneviève Chêne. – Sur la dotation de 4 milliards d'euros, les besoins de financement pour les commandes nécessaires ont été très rapidement satisfaits. Il y a eu un effort majeur de l'État pour doter le pays des stocks stratégiques nécessaires à la protection de la population.

En ce qui concerne les masques, je pense vous avoir donné l'ensemble des informations dont je dispose dans le périmètre des missions de l'agence. Sur le plan scientifique néanmoins, il faut souligner un effet d'aubaine de cette crise car on a pu noter à la fois des discours très hétérogènes et la recherche par le public des informations les plus fiables. Il faut rester très humble : les informations scientifiques sont très évolutives et nous avons tout appris progressivement, tous ensemble. L'ensemble des informations est désormais largement disponible.

Sur l'efficacité et l'usage des masques, je vous signale la synthèse de la littérature publiée hier sur le site de Santé publique France, qui reprend l'ensemble des données scientifiques disponibles, y compris sur les masques grand public pour lesquels on dispose encore de peu d'informations : nous soulignons notamment l'importance de les fabriquer suivant les normes Afnor et celle des aspects d'entretien. Cette synthèse a vocation à évoluer au fur et à mesure. En outre, nous travaillons actuellement sur la préparation d'outils d'information et de prévention pour tout public sur le port du masque. Je rappelle que le port du masque ne fait pas tout : il ne doit pas faire oublier l'ensemble des gestes barrières, en particulier le lavage des mains et les recommandations de distanciation physique et sociale, y compris la limitation des rassemblements.

Je vous remercie d'avoir rappelé le rôle de prévention de l'agence, qui se fonde sur les meilleures données scientifiques disponibles afin de construire des messages d'information et de communication les plus adaptés possible, traduits pour certains outils dans vingt-deux langues différentes et réalisés en collaboration avec des associations et des ONG qui sont au contact des populations les plus vulnérables, qui sont aussi les plus fragilisées dans ce type de crise alors que les informations diffusées après d'elles sont très hétérogènes. Santé publique France agit pour rappeler que la prévention consiste, alors qu'il n'existe pas de traitement, en un ensemble de mesures à appliquer en même temps, aucune mesure ne démontrant en elle-même une efficacité suffisante. La prévention consiste aussi à rappeler de ne pas renoncer aux soins en dehors du covid-19 : il faut continuer la prévention dans tous les autres domaines.

Je considère qu'il est encore trop tôt pour tirer beaucoup de leçons de cette pandémie pour l'avenir. Il faudra évidemment le faire, mais nous sommes aujourd'hui pleinement concentrés sur chaque étape, en tâchant de nous améliorer à chaque instant.

La comparaison de l'épidémie actuelle avec le SRAS est importante car il s'agit de la même famille de virus, mais les deux maladies présentent des profils cliniques différents. D'abord, le SRAS était beaucoup plus grave en termes de mortalité (autour de 9-10 %, alors les données sur le covid-19 montrent qu'on est aujourd'hui autour de 0,5 %). Toutefois, en termes de transmission, le SRAS ne présentait pas de forme non-symptomatique. Il ne posait donc pas le problème soulevé par le covid-19 d'une possible transmission en l'absence de symptômes. C'est d'ailleurs le fondement de l'ensemble des recommandations relatives aux gestes barrières.

Quant à la comparaison avec la grippe, Santé publique France a publié début mars un premier travail de projection en se fondant sur les données issues des observations réalisées en Chine, qui a montré que l'impact du covid-19 serait bien supérieur à celui de la grippe, en particulier en termes de mortalité mais aussi de passages en réanimation, avec un point de vigilance particulier sur la charge du système de soins.

Aujourd'hui, les modélisations indiquent que le virus circulera encore à la fin du confinement ; il y aura encore plusieurs milliers de nouveaux cas par jour, ce qui reste important. La déclaration obligatoire est un régime utilisé pour des maladies moins fréquentes. Du point de vue de Santé publique France, l'article 6 du projet de loi de prolongation de l'état d'urgence sanitaire répond aux besoins en matière de surveillance, d'alerte et de *contact-tracing*.

Il faut avoir une stratégie large de tests fondée sur les recommandations du Haut Conseil de la santé publique (HCSP). La cartographie et l'organisation des réseaux de laboratoires ne relèvent pas du périmètre de Santé publique France. Nous constatons toutefois une montée en charge très sensible des tests dans la dernière période, ainsi qu'une volonté très forte des laboratoires de ville de s'impliquer et d'offrir la capacité nécessaire, cruciale au moment où l'on aborde la phase de déconfinement.

Mme Michelle Gréaume. – Le Gouvernement s'est fixé comme objectif la réalisation de 700 000 tests hebdomadaires à compter du 11 mai. Pourriez-vous nous donner les chiffres exacts de tests réalisés par semaine ? Il semble qu'il y ait en effet une différence importante entre le nombre de tests publié dans votre bulletin épidémiologique et celui communiqué par le ministère de la santé : comment l'expliquer ? Pensez-vous que cet objectif de 700 000 tests est réalisable pour le 11 mai, sachant que de nombreux établissements sont en manque de matériels pour réaliser ces tests - écouvillons et réactifs - ?

De plus, à partir du 11 mai, les laboratoires privés et publics pourront faire remonter les données privées récoltées lors des tests, notamment les noms, prénoms et date de naissance, vers une plateforme Sidep mise en place par la Drees. Cette plateforme servira-t-elle selon vous au traçage numérique ?

Enfin, serait-il selon vous préférable de nationaliser certaines entreprises françaises nécessaires à la santé publique – et, si oui, lesquelles – dans le but d'éviter les commandes passées à d'autres pays, notamment la Chine, alors que malgré les commandes annoncées, le matériel manque toujours sur le terrain ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. – J’ai été saisie par des couturières, des femmes qui ont dépanné dans nos villes, pour les Ehpad... Elles me disent qu’elles sont aujourd’hui en capacité de fabriquer des masques et qu’une certification est en cours, coûtant 1 000 euros. Une procédure administrative serait nécessaire, mais celle-ci serait longue et durerait depuis plus de trois semaines. Que pensez-vous de ces masques qui, nous dit-on, peuvent protéger s’ils sont homologués aux normes Afnor ? La somme annoncée est importante pour des couturières souvent individuelles : faut-il desserrer cet étai ?

Vous avez également parlé de cet état d’anxiété, de troubles du sommeil et de problèmes de santé mentale. Je suis, comme mes collègues, interpellée notamment sur les moyens des centres médico-psychologiques. Dans mon département, le Pas-de-Calais, nous comptons plus de 7 000 enfants placés, dont plus d’un tiers consultent des professionnels de santé et médecins de CMP. Les assistantes familiales me disent que les enfants sont aujourd’hui en détresse, dans une grande souffrance puisque, souvent, ils ne voient plus leurs parents biologiques : leur anxiété grandit. Que peut-il être mis en œuvre pour donner plus de moyens à ces CMP ?

Enfin, quels moyens supplémentaires peuvent être mis dans les hôpitaux psychiatriques, souvent parents pauvres ? Je pense notamment aux personnes suivies pour des problèmes d’addictologie, dont le nombre de cas est vraisemblablement majoré ces derniers temps.

M. Martin Lévrier. – Je vais m’intéresser au temps présent et au très proche passé. Nous avons toujours, depuis quatre semaines, beaucoup d’admission dans les hôpitaux en raison du covid-19 ; je crois qu’on en comptait environ 1 000 hier. Disposez-vous d’outils statistiques pour suivre ces personnes et savoir où ils auraient pu contracter la maladie ? En résumé : avez-vous testé le *contact-tracing* sur ces personnes ? Si oui, cela a-t-il donné des résultats ? Quel type d’information cela peut-il avoir produit sur la circulation du virus – est-ce au travail, dans la rue en cas de non-respect du confinement... – ? Cela pourrait nous aider à appréhender le proche futur, dès lundi.

Dans la proposition de loi que nous avons adoptée, les personnes contacts avaient déjà été identifiées mais des moyens de coercition étaient prévus pour les récalcitrants, le préfet disposant de pouvoirs pour les personnes refusant d’être confinées. Ces pouvoirs n’ont pas été repris dans le projet de loi que nous avons voté hier au Sénat. Pensez-vous que cela est dommage et qu’il aurait été souhaitable d’avoir des éléments de coercition sur des personnes refusant le confinement – souhaitons qu’il n’y en ait pas – ?

Enfin, concernant l’application Stop-Covid, pensez-vous qu’elle puisse être très utile ou qu’elle est un élément accessoire ?

M. Alain Milon. – Je vous rappelle que le Sénat a voté hier l’absence de coercition... Votre réponse risque d’être une critique du Sénat !

Mme Florence Lassarade. – Ma question ne porte pas sur la crise covid mais sur une autre crise. Nous avons vu que les plans de sauvegarde communaux que nous avons pu adopter n’étaient pas adaptés à la crise épidémique actuelle. Je me pose depuis longtemps la question des stocks d’iode en cas de problème nucléaire et de leur distribution. Nous avons eu récemment des alertes de l’IRSN concernant un incendie dans la région de Tchernobyl, qui heureusement n’a pas produit d’émissions majeures. Ne vaut-il pas mieux prévoir des stocks au niveau des mairies, dans un périmètre raisonnable ? Le périmètre a été récemment élargi

pour la distribution en cas de catastrophe. Comme cela s'est révélé sur les masques : ne faut-il pas donner davantage de pouvoirs aux maires, qui sont plus proches ?

Concernant la communication et les gestes barrières, je vois régulièrement sur la chaîne Euronews des messages d'information plus ludiques que ceux diffusés sur les chaînes françaises, sinistres et donnant envie de changer de chaîne. N'est-ce pas contre-productif ? Avez-vous pu évaluer l'impact de cette communication télévisuelle sur la population ?

Mme Victoire Jasmin. – Je vous remercie pour les informations déjà données. Au début de l'épidémie, alors que le covid-19 était déjà présent dans l'hexagone, les croisières ont continué dans les territoires ultramarins – je pense notamment à la Guadeloupe et à la Martinique – avec des passagers de nos territoires mais aussi en provenance d'Europe. Des mesures prises précocement n'auraient-elles pas été nécessaires alors que le virus était déjà identifié en France ? Des bateaux sont restés en errance dans l'Atlantique, mettant en difficulté nombre de personnes.

Concernant les médicaments, nous avons entendu des choses sur l'usage de produits issus de la médecine vétérinaire : y a-t-il eu des recours ?

Enfin, avez-vous des informations concernant les personnes drépanocytaires ? Une étude clinique permet-elle de savoir comment celles-ci se sont comportées en cas d'infection ? Y a-t-il des comorbidités identifiées en la matière qui conduiraient à la prise de mesures particulières en cas de rebond de l'épidémie ?

Mme Geneviève Chêne. – Concernant les masques, vous avez posé la question des couturières qui contribuent à la fabrication de masques « grand public ». Nous avons émis une position sur ce que l'on sait de ce type de masques et de leur utilité : cette synthèse est disponible en ligne sur notre site – je l'ai déjà commentée –, ils peuvent être utiles avec un certain nombre de conditions et de contraintes. Votre question relève davantage des normes de sécurité et donc de l'ANSM, de l'Afnor, et de la direction générale du travail ; je ne peux empiéter sur leurs champs : ce sont là des équipements de protection individuelle, ils ne relèvent pas des missions de Santé publique France.

Vous m'avez interrogée sur différents points concernant les tests. La première question portait sur les données produites par Santé publique France. Celles-ci ne sont pas exhaustives. Elles consistent à utiliser deux sources de données, l'une venant des laboratoires hospitaliers, l'autre venant d'un réseau de laboratoires biomédicaux de ville avec lequel nous travaillons de longue date et avons un historique, afin de pouvoir construire un indicateur de positivité. À partir du dénominateur connu et stable dans le temps, nous pouvons établir le taux de positivité, qui ne représente pas l'exhaustivité des tests. Nous sommes très clairs sur ce sujet, je pense, dans notre point épidémiologique hebdomadaire : nous ne sommes en pas en charge de mesurer le nombre de tests pratiqués sur le territoire français. Notre travail est différent des remontées faites par le ministère de la santé sur des aspects capacitaires. Si l'on se réfère au dernier point épidémiologique, nous n'aurons pas le chiffre de 280 000 : nous ne disposons que d'une partie des tests. Il faut prendre les données dont on dispose pour ce qu'elles sont : elles visent à mesurer le taux de positivité et voir la circulation du virus à travers le taux de positivité. On constate ainsi que le nombre de tests a augmenté mais que le taux de positivité a diminué avec le temps, signe d'une maîtrise de l'épidémie et d'une diminution de la circulation du virus, en particulier en ville. Je vous remercie de me donner l'occasion ici de préciser à nouveau ceci. Le ministère de la santé a toute légitimité à estimer la capacité de tests, nous avons de notre côté la mission d'évaluation de la positivité. La

comparaison ne permet pas de conclure sur le capacitaire. Ce travail se fait en attendant la mise en place du système d'information Sidep, qui a vocation à être exhaustif, à mesurer le taux de positivité au niveau le plus fin sur le territoire et à donner une évolution dans le temps. Sidep permettra de connaître le nombre de tests, le taux de positivité et donc l'incidence de la maladie en temps réel : c'est un outil extrêmement puissant et important pour suivre l'épidémie et ajuster les outils de gestion de manière rapide.

Vous avez souligné que l'épidémie demeurerait active avec un certain nombre d'hospitalisations. Nous ne faisons plus de *contact tracing* dans la phase 3, d'abord car la stratégie de test a changé. Nous sommes en capacité de faire du *contact tracing* efficace si nous testons largement : c'est la situation dans laquelle nous nous trouverons à nouveau à partir de la semaine prochaine et de la levée progressive des mesures de confinement. En phase 3, les ressources ne sont pas disponibles pour le *contact tracing*. Néanmoins, sur le point précis de ces hospitalisations, nous considérons qu'il est important de pouvoir les expliquer. Une série d'analyses est actuellement réalisée sur ces hospitalisations, avec un certain nombre de signaux dont nous disposons, comme l'âge qui semble augmenter. Nous veillerons à rendre publiques nos conclusions : ces enseignements peuvent être intéressants sur les modes de transmission. Dans une période où l'on constitue l'ensemble des connaissances au fur et à mesure, ils peuvent aider à une meilleure compréhension et à définir les meilleures mesures qui pourraient être préconisées.

Sur Stop Covid, je serai brève. Dans le champ des outils qui permettent le *contact tracing* en phase de déconfinement, il nous semblait - sous réserve, comme cela était prévu, qu'il respecte l'ensemble des droits et protections sur les données de santé individuelles – qu'il pouvait être un outil intéressant en complément de l'ensemble du dispositif. À partir du moment où il est volontaire, il sera un apport. Mais nous voyons que le dispositif qui se met en place est fondé sur une organisation avec une mobilisation de ressources humaines conséquente, avec une place importante donnée au médecin généraliste.

Vous avez souligné un certain nombre de points sur la promotion de la santé et la communication sur les gestes barrières. Nous le voyons, notamment dans les pays anglo-saxons, les aspects ludiques et bienveillants peuvent être un atout pour attirer l'attention et être mieux reçus des populations. Nous n'avons pour le moment pas de retour sur l'impact de cette communication télévisuelle sur la population. Notre enquête Covid-Prev, qui mobilise des méthodes de type baromètres, permet de mesurer régulièrement l'adoption des gestes barrières et l'évolution dans le temps. Nous voyons que le port du masque est extrêmement bien accepté. Un certain nombre de gestes barrières doivent eux en revanche faire encore l'objet d'une information et d'une communication soutenues pour en favoriser l'adhésion. D'autres méthodes de communication peuvent être intéressantes et l'impact des différents modes de communication doit pouvoir être mesuré.

Concernant les croisières, nous avons vu émerger un certain nombre de « *clusters* » et de cas groupés dans celles-ci. Dans ces situations, les données ne remontent pas s'ils ne sont pas situés dans le territoire français. Les cellules locales étaient largement mobilisées, dans les territoires d'outre-mer en particulier, pour être en appui sur le *contact tracing* et sur les préconisations en cas d'identification de cas d'alerte.

Les médicaments vétérinaires ne sont pas dans notre périmètre.

Vous soulevez enfin un point très important sur les personnes drépanocytaires. Une coordination des programmes de recherche, Reacting, vise à soulever l'ensemble des

questions et hypothèses scientifiques qui peuvent être étudiées. Un effort important est fait pour mobiliser les chercheurs. Même si ce n'est pas dans notre champ, nous sommes en lien avec la coordination des chercheurs : un certain nombre de questions peuvent être utiles pour soulever des hypothèses. Nous suivons les questions des personnes particulières, en particulier atteintes de drépanocytose, et sommes vigilants à ce que ces personnes fassent l'objet d'observations particulières sur l'impact potentiel de la maladie et de l'épidémie en général. Encore une fois, nous nous posons la question de l'impact de l'infection chez ces personnes mais aussi celle du maintien du recours au soin et du suivi de ces personnes pour qu'il n'y ait pas, sur cette période, d'épidémie, de pertes de chances sur d'autres dimensions de santé.

M. René-Paul Savary. – Je souhaiterais connaître votre rôle dans le classement des départements en catégories rouge et verte. Ces classements sont sources de nombreuses incompréhensions sur le territoire. En tant que médecin et ancien président de conseil départemental, j'avoue ne pas comprendre le choix qui a été fait de retenir un classement au moyen des couleurs rouge et verte. S'ils sont dans un département vert, nos concitoyens pourraient croire qu'ils ne courent plus aucun danger et que tout est permis. Quant au classement de territoires en rouge, il est vécu comme stigmatisant. Alors qu'il s'agit d'un classement départemental, il repose en partie sur des critères régionaux, notamment pour mesurer la saturation des capacités hospitalières. Par exemple, le département de la Marne compte 32 malades actuellement hospitalisés en réanimation et dispose d'une capacité de 68 lits de réanimation, qui a été étendue à 110 lits depuis la crise. Or, ce département est classé en rouge parce qu'il se situe dans la région Grand Est. Il n'a pourtant pas accueilli de patients issus d'autres départements de la région, par exemple de Strasbourg ou de Mulhouse, et les cliniques privées sont restées désœuvrées.

En outre, les critères semblent évolutifs et certains d'entre eux passent d'une approche départementale à une approche régionale. Concernant les tests, nous sommes passés d'un critère évaluant la capacité à effectuer un certain nombre de tests à l'évaluation de la capacité à interpréter les tests. Or, cette capacité d'interprétation n'est pas évaluée par département.

Au total, les élus départementaux vont avoir de grandes difficultés à expliquer le classement en rouge ou en vert de leur territoire auprès de la population. J'ajoute que les remontées d'informations sont longues car il y a des inerties pour agréger les données disponibles. Tout n'est pas encore comptabilisé. Par exemple, pour évaluer la circulation du virus dans le secteur privé on se fie aux données issues de SOS Médecins alors que cette fédération ne couvre pas l'ensemble du territoire. Ces critères n'apparaissent donc pas satisfaisants d'un point de vue scientifique.

Mme Élisabeth Doineau. – Mes questions portent sur l'organisation de la période de déconfinement. Tout d'abord, allez-vous participer à la constitution des brigades destinées à tester les personnes potentiellement infectées ? Reconnaissons que ce terme de « brigade » n'est pas très heureux pour désigner ces équipes. Allez-vous par exemple participer à la constitution des binômes qui interviendront pour effectuer des tests, en mobilisant notamment la réserve sanitaire ou la réserve citoyenne ? Quel rôle allez-vous jouer pour former le personnel ?

Concernant les personnes vulnérables, je rejoins ma collègue Cathy Apourceau-Poly qui évoquait la situation des assistants familiaux. Beaucoup de jeunes qui leurs sont confiés sont en situation de handicap ou présentent des troubles psychiatriques et psychologiques. Je pense aussi aux populations de migrants qui pourraient être oubliées dans

la gestion du déconfinement. Comment agir également auprès des gens du voyage, qui ont pour habitude de se rassembler ?

Concernant les personnes âgées, ne faudrait-il pas effectuer un bilan par Ehpad, pour évaluer la santé des résidents à l'issue de la période de confinement ? Il faut travailler aux conditions du retour des professionnels de santé dans ces structures car les résidents se sont repliés sur eux-mêmes et sont restés immobiles pendant cette période, ce qui n'est pas sans conséquence sur leur santé.

Enfin, ne faudrait-il pas renforcer l'éducation à l'hygiène et à la propreté des jeunes ? L'apprentissage des gestes barrières, dans les actes de la vie quotidienne, me paraît essentiel.

Mme Martine Berthet. – Vous n'avez pas répondu à ma question relative à la réquisition des masques : comment ont-ils été recensés et mobilisés ?

Mme Geneviève Chêne. – La réquisition des masques ne relève pas du périmètre d'intervention de Santé Publique France. Je vous invite à poser votre question à la direction générale de la santé et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale qui sont compétents en la matière.

Les questions posées sur les indicateurs vont me permettre d'explicitier ce que produit Santé publique France. Parmi les indicateurs retenus, la direction générale de la santé a souhaité disposer d'un indicateur mesurant la dynamique de circulation virale, qui relève de notre compétence. Nous ne sommes pas chargés de produire les autres indicateurs qui concernent les tests et les capacités hospitalières.

Concernant la dynamique virale, l'idéal aurait été de mesurer, à l'échelon départemental, le taux de positivité aux tests de dépistage. Cet indicateur épidémiologique ne pouvant être disponible dès maintenant – il le sera prochainement – nous avons choisi d'évaluer la circulation du virus en mesurant les passages aux urgences pour suspicion de covid-19. Ces mesures n'impliquent pas SOS Médecins. Certes, cet indicateur n'est pas parfait, mais nous le pondérons avec les données locales dont disposent les cellules régionales et qui permettent de mieux refléter la circulation du virus au niveau départemental.

L'élaboration de l'indicateur de circulation virale se fait avec l'ensemble des acteurs disposant de données à l'échelon local. Nous considérons en effet qu'il doit être discuté chaque jour entre les cellules régionales et les ARS pour avoir la meilleure compréhension possible de la situation locale. La pondération locale tient notamment compte de la présence d'éventuels clusters épidémiques. Nous parlons davantage de dynamique du virus plutôt que de classements par couleurs. Notre responsabilité est donc de rassembler le plus d'informations possibles, pour apprécier au mieux la dynamique de circulation du virus. Il y a toujours des voies d'amélioration et je veux rendre hommage à la robustesse et à la mobilisation du réseau d'acteurs sur lequel s'appuie Santé publique France pour l'élaboration de ces données.

En matière de santé mentale, nous avons élaboré et mis en œuvre des enquêtes afin d'évaluer la situation de façon objective. Le confinement a eu des impacts sur l'isolement des personnes vulnérables, que ce soit les plus jeunes dans les centres médico-psychologiques ou nos aînés qui résident dans des Ehpad. Dès lors que se mettent en place des mesures visant à la reprise d'un certain nombre d'activités, avec toutes les précautions qui s'imposent, il est

important que ces personnes puissent également retrouver le contact humain et les relations sociales, pour briser leur isolement. Je ne ferai pas de commentaire sur les hôpitaux psychiatriques et leurs moyens, qui ne relèvent pas de notre compétence. Je rappelle que nous fournissons des outils d'aide avec des écoutants qui restent mobilisés malgré les difficultés actuelles d'organisation du travail.

Concernant les brigades, dont le terme est désormais choisi, elles constituent un service de santé publique qui est le fruit d'une mobilisation extraordinaire. Elles sont constituées pour que, de manière réactive et exhaustive, nous puissions briser les chaînes de transmission du virus. C'est la finalité de ces brigades qui importe. Leur préparation est en cours ; la mobilisation est très intense, notamment des services de la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam). La constitution de ces brigades répond à la recherche de solutions les plus favorables possibles pour l'accompagnement des personnes vulnérables. Sur ce sujet, nous intervenons en « niveau 3 », c'est-à-dire que nous participerons, avec les ARS, aux investigations des clusters et des cas groupés, pour lesquels il faudra agir rapidement afin de briser la transmission. Nous intervenons aussi en appui auprès de la Cnam afin de leur fournir tous les outils dont nous disposons : questionnaires, conduites à tenir, guides, ensemble de définitions. Ce sont des outils utiles pour former le personnel ; leur intérêt se fonde sur l'expérience que nous avons des interventions lors des phases 1 et 2 de l'épidémie.

Nous prenons en compte le suivi des personnes les plus vulnérables. Des cas groupés peuvent toujours réapparaître, notamment au sein de communautés vulnérables, donc nous nous préparons à ce risque, avec l'accompagnement des personnes. Les cellules régionales ont une expérience en la matière, elles ont notamment contribué à la lutte contre la rougeole chez les gens du voyage, et travaillent en lien avec des associations qui agissent auprès de ces communautés.

L'éducation à l'hygiène et la propreté est très importante. L'apprentissage des gestes barrière sera sûrement un levier majeur de cette éducation à l'hygiène.

Enfin, concernant les Ehpad, nous publions chaque semaine l'ensemble des données qui nous remontent de ces établissements et qui recensent les cas confirmés, des résidents et du personnel. Ces données montrent notamment la fin des clusters épidémiques au sein des Ehpad. Le confinement a été appliqué de manière intense dans ces structures. Il a eu un impact non négligeable sur les résidents. Il est donc important de sortir progressivement de ces mesures de confinement, avec les précautions qui s'imposent, car elles aggravent le vieillissement et la santé des résidents. Cette sortie progressive doit se traduire par les visites des familles et l'intervention des professionnels au sein des établissements. Il faut trouver un équilibre entre le risque épidémique, avec lequel il faudra vivre dans la durée, et le risque de l'isolement prolongé.

J'espère avoir répondu à toutes vos questions et je reste à votre disposition pour fournir les réponses complémentaires que vous souhaiterez.

M. René-Paul Savary. – Je ne comprends toujours pas que les variables cartographiques changent en cours de route – puisque, départemental au départ, le critère de classement est devenu régional –, de même que leurs conséquences. Vous n'en êtes certes pas responsable, mais c'est particulièrement préoccupant sur le terrain, notamment pour l'ouverture des écoles. Certains maires sont déjà réticents à prendre cette responsabilité ; que leur département reste rouge du seul fait de son appartenance à une région dans laquelle le

virus circule encore ne sera pas de nature à les faire changer d'avis... Mon département est ainsi rouge alors que la circulation du virus n'est que de 4,32% !

S'agissant du critère des urgences, n'aurait-il pas été plus judicieux de prendre en compte le nombre d'appels au Samu liés au covid-19 ? Au CHU de Reims, ce nombre, qui est disponible chaque jour, et qui a été considérable, n'est désormais plus que de 9 % ou 8 % : cela montre bien la moindre circulation du virus. Pardonnez-moi d'insister mais, quand on s'est battu pour faire remonter les données de la contagion en Ehpad et organiser le confinement – bien avant les consignes nationales d'ailleurs, car les élus locaux se sont rapidement rendu compte qu'il s'y passait quelque chose –, se retrouver avec une couleur qui vous montre du doigt n'est pas très encourageant. Ce sont en effet les conseils départementaux qui ont fait remonter les données du secteur médico-social aux ARS, qui sont davantage préoccupées par le sanitaire...

Mme Geneviève Chêne. – Nous ne disposons pas du nombre d'appels passés au Samu et liés au covid-19 pour tous les départements. Je prends toutefois bonne note de votre proposition et des préoccupations des territoires qui ont déjà beaucoup souffert de la situation.

L'indicateur de la dynamique épidémique est fondé sur les passages aux urgences, qui impliquent un contact direct entre le patient et le professionnel de santé. L'avantage, c'est que nous savons comment cet indicateur évolue avec l'épidémie, et nous pouvons le calculer à l'échelon départemental. L'offre de soins, elle, ne peut être calculée qu'à l'échelle régionale. Les indicateurs donnent des outils de préparation ; ils n'ont évidemment aucune intention de stigmatisation. Certains territoires ont plus de besoins que d'autres, et il faut y être tout particulièrement attentif.

M. Alain Milon, président. – Nous vous remercions d'avoir consacré votre matinée à nos travaux. Je ne crois pas que nos collègues aient tous été entièrement satisfaits par vos réponses, que je qualifierais de maîtrisées. Une table ronde devrait être organisée bientôt, pour que les différents acteurs cessent de se renvoyer la balle... J'ai de plus demandé au Sénat la création d'une commission d'enquête, qui devrait commencer ses travaux d'ici la fin juin, et devant laquelle j'aurai l'honneur de vous demander de bien vouloir revenir témoigner.

La téléconférence est close à 12 h 20.

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La téléconférence est ouverte à 16 h 30.

Audition de Mme Florence Ader, infectiologue à l'hôpital de la Croix-Rousse de Lyon, responsable de l'essai clinique européen Discovery (en téléconférence)

M. Alain Milon, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir cet après-midi Mme Florence Ader, infectiologue à l'hôpital de la Croix-Rousse de Lyon, responsable de l'essai clinique européen « DisCoVery ».

Mme Ader est le pilote d'un essai clinique coordonné par l'institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) qui doit tester quatre traitements, sur 3 200 patients en Europe, dont au moins 800 en France. Ces patients sont hospitalisés et gravement atteints.

Dans un contexte où se prépare le déconfinement de la population alors qu'aucun traitement, ni vaccin ne sont disponibles, les résultats de cet essai sont bien sûr très attendus. L'impatience a parfois confiné à l'hystérie si l'on considère les débats sur les réseaux sociaux sur l'hydroxychloroquine ou encore l'envolée des cours de bourse de la société Gilead après que le Dr Fauci a anticipé des annonces, mêmes assorties de précautions, sur les résultats du remdésivir.

Cette audition a pour objectif d'éclairer la commission sur cet essai, nous exposer sa méthode et ce qu'il est possible d'en dire à ce jour.

Madame le professeur, vous avez la parole.

Mme Florence Ader, infectiologue à l'hôpital de la Croix-Rousse de Lyon, responsable de l'essai clinique européen « DisCoVery ». – Infectiologue clinicienne, je suis impliquée dans la prise en charge des patients, ce qui m'a valu de piloter un essai dont la vocation est d'améliorer la prise en charge en phase aiguë d'une nouvelle maladie. L'essai « DisCoVery » est interventionnel et teste quatre traitements. Le virus étant totalement nouveau, nous évaluons des médicaments existants, repositionnés sur de nouvelles indications dans une démarche de « *repurposing* », dont certains étaient jusqu'ici utilisés dans le traitement d'autres infections virales.

L'un de ces médicaments est le remdésivir, initialement testé pendant la crise d'Ebola, et pour lequel nous disposons de données d'efficacité *in vitro*. De même, ce sont des données *in vitro* recueillies en Chine qui nous ont amenés à ajouter dans le week-end du 12 mars un bras incluant l'hydroxychloroquine. Outre ces deux molécules, nous testons la combinaison lopinavir/ritonavir, jusqu'ici utilisée dans le traitement du virus d'immunodéficience humaine (VIH), et plus ou moins un immunomodulateur, l'interféron bêta.

Les patients sont répartis entre les différents bras de l'essai de façon aléatoire. En testant des médicaments dont l'efficacité n'est pas certaine, nous n'avons pas d'autre choix méthodologique que de les comparer à un bras contrôle sans traitement mais avec une prise en charge optimisée, avec, par exemple, l'administration d'oxygène, d'antibiotiques, de cortisone ou encore d'anticoagulants, ce qui correspond à un bras de traitement de base, également dénommé en anglais « *standard of care* » et fait de cet essai randomisé un essai contrôlé.

L'essai « DisCoVery » est également adaptatif dès lors qu'il a vocation à durer. Il se peut que nous ayons à gérer cette maladie pendant plusieurs années. Nous sommes donc en recherche de thérapeutiques actives qui ne se conçoivent pas du jour au lendemain. Quand nous aurons répondu à la première question posée, nous pourrons soit mettre en œuvre d'autres bras, soit en arrêter d'autres dont les molécules n'atteignent pas l'échelle d'efficacité pour justifier leur utilisation pour un plus grand nombre.

L'essai est international : il est une émanation de l'essai « Solidarity » de l'organisation mondiale de la santé (OMS). Ce dernier regroupe divers pays qui se caractérisent par des systèmes de prise en charge sanitaire et de recherche distincts. L'objectif

de l'OMS est que cet essai, qui définit de grands axes et des recommandations, soit adapté par chaque pays à ses spécificités en matière de santé et de recherche.

Dans la sphère de l'essai « Solidarity », auquel 1 800 patients participent, la France est le pays qui a le plus inclus de patients dans ce protocole, avec actuellement 740 patients. Nous pouvons nous féliciter de notre maillage hospitalier efficace et de l'impulsion absolument majeure donnée à ce projet par des structures de recherche comme l'Inserm et l'agence nationale de recherche sur le sida et les hépatites virales (ANRS) et d'appui comme l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM).

Le confinement a fonctionné, ce dont nous pouvons nous réjouir, si bien que la moindre affluence de malades dans les hôpitaux qui en résulte explique que nous incluons désormais peu de patients en France à l'heure actuelle. Dès lors que certains pays peuvent endosser un protocole impliquant des examens biologiques, virologiques ou d'imagerie qui représentent un certain coût, il paraît logique que l'essai se développe au-delà de nos frontières afin d'atteindre un chiffre qui nous permette de conclure. Les méthodologistes de l'OMS et de l'essai « DisCoVery » estiment, pour conclure sur des médicaments repositionnés et dont on peut anticiper que l'efficacité sera partielle, qu'il faudra au moins 600 patients par bras, soit un total de 3 000 patients. L'ambition est de s'entendre avec les autres pays européens afin, sous l'égide de l'OMS, d'inclure les 3 000 patients et de passer, ensuite, à d'autres essais pour nous inscrire dans une dynamique sur plusieurs années qui nous permette de proposer des solutions.

Il est évidemment impossible de communiquer à ce stade sur le moindre résultat de l'essai. Sur le terrain, je pilote l'essai et m'emploie à aplanir les difficultés logistiques pour permettre aux trente centres d'inclusion de travailler dans les meilleures conditions possibles. Toutes les données recueillies dans l'essai sont transmises à une base de données complètement anonyme. Des extractions de la base sont régulièrement envoyées à un comité d'experts qui les analyse en totale indépendance afin de déterminer si des signaux s'en dégagent. Ce comité, dénommé « *Data Safety Monitoring Board* », se réunit régulièrement. Les résultats de l'essai seront publiés en fonction des analyses effectuées par ce comité qui est souverain. Dans l'hypothèse où il ne serait pas possible de conclure en raison d'un nombre insuffisant de patients, nous continuerons d'inclure afin d'obtenir le nombre de patients nécessaire pour répondre aux questions posées par l'essai.

M. Michel Forissier. – Je voudrais saluer la qualité de vos travaux. Vous avez déjà répondu à plusieurs de mes interrogations.

Vos travaux actuels vous ont-ils permis d'affiner la méthodologie pour la recherche d'un nouveau médicament ? D'autre part, disposez-vous de suffisamment de moyens pour conduire votre recherche ?

Mme Florence Ader. – Ce virus nous a fait rentrer dans une séquence temporelle rare en médecine dans laquelle nous avons été contraints de découvrir au fil de l'eau une nouvelle maladie, tout en travaillant la nuit à l'élaboration d'un protocole de recherche sur une pathologie méconnue. Cet effort d'adaptation sur ces deux versants est inédit et me rappelle, d'une certaine façon, ce à quoi nous avons été confrontés au début de l'épidémie du sida. Dans le cas présent, la séquence de montée en puissance a été beaucoup plus rapide et nous a permis de circonscrire certaines questions afférentes à l'optimisation de la prise en charge des patients et, par là même, d'améliorer le protocole.

Nous avons avancé en marchant, avec les patients et au rythme de la littérature scientifique. Il y a une épidémie de recherche en matière de Covid-19, dont une abondante littérature chinoise qu'il faut lire avec beaucoup de prudence dans le cas de certaines publications. Nous avons progressé de façon rapide et nous avons déjà apporté cinq amendements au protocole, sur la forme comme sur le fond, notamment s'agissant de la prise en charge des patients.

L'enveloppe financière obtenue de la direction générale de l'offre de soins (DGOS) est suffisante pour remplir les objectifs fixés à ce stade. En revanche, nous ne sommes pas encore opérationnels dans l'harmonisation des procédures européennes de montage d'essais transfrontaliers. Nous manquons de moyens pour nous coordonner en séquence rapide les uns avec les autres, les réglementations restant compliquées d'un pays à l'autre. Après une séquence rapide, marquée par un protocole élaboré en six jours et une autorisation obtenue en quinze, nous mettons désormais plus de temps à gérer les circuits réglementaires des différents pays. C'est sur ce sujet que nous devons travailler pour monter en puissance.

M. Yves Daudigny. – L'essai *Discovery* évalue l'efficacité de quatre médicaments déjà existants sur des personnes hospitalisées atteintes de formes graves de Covid-19. Ne serait-il pas utile d'interroger les données du programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI) afin de comparer les résultats de cet essai avec les effets de ces traitements sur les personnes qui les prennent déjà ? Vous devez par ailleurs assurer le rapport des effets secondaires des molécules sur lesquelles porte votre essai. En avez-vous identifié quelques-uns à ce stade ? Par ailleurs, on parle beaucoup, parallèlement aux recherches portant sur un médicament antiviral, des immunomodulateurs. Que vous inspirent les récentes interrogations sur les cellules du cordon ombilical, qui sont réputées pour leurs propriétés anti-inflammatoires ?

Mme Catherine Deroche. – Les essais que vous pilotez portent sur de nouvelles indications thérapeutiques pour des molécules existantes, mais y aura-t-il à votre sens des essais qui porteront sur des molécules nouvelles ? Anticipez-vous l'élaboration d'un nouveau médicament antiviral spécifique ou pensez-vous que la solution résidera davantage dans la maîtrise de la réaction inflammatoire ?

Par ailleurs, je souhaitais vous interroger sur la coopération européenne en la matière : le Luxembourg est-il le seul à avoir maintenu sa participation aux côtés de la France dans cet essai ?

Sur ces essais plus particulièrement, tous les bras que vous avez décrits présentent-ils des profils de patients équilibrés ?

Enfin, concernant l'hydroxychloroquine, vous êtes sans doute avisée de l'essai clinique conduit au CHU d'Angers, sans association avec l'azythromicine, qui porte sur des personnes de plus de 75 ans et atteintes de formes graves de Covid-19. Avez-vous un avis ? De façon plus générale, cette multiplication d'essais non randomisés et non coordonnés ne crée-t-elle pas une forme de confusion dans la communauté scientifique ?

M. Michel Amiel. – Je m'abstiendrai de toute question relative aux essais conduits par le professeur Didier Raoult et me contenterai de m'associer à la question de ma collègue sur la présence du Luxembourg au sein de l'essai *Discovery*.

Mme Laurence Cohen. – Toujours sur le sujet de la coopération européenne, avez-vous des précisions sur les différents essais, conduits par nos voisins, dont l'objectif est le même mais dont les protocoles sont différents ? Ne manque-t-on pas là une occasion de mutualiser utilement nos moyens ?

J'aurais également aimé que vous précisiez le coût de l'essai *Discovery*. Tourne-t-il bien autour de 5 000 euros par patient ?

Enfin, je me permettrai cette remarque, que m'inspirent vos propos particulièrement édifiants : on voit bien à la mobilisation actuelle du tissu hospitalier de notre pays et des instituts de recherche, qu'on ne peut que plaider pour en renforcer les moyens financiers et humains.

Mme Florence Ader. – Monsieur Daudigny, vous m'interrogez sur l'opportunité d'une comparaison avec les données du PMSI ; il ne s'agit pas de ma spécialité, mais je compte que de nombreux médecins de santé publique s'en chargeront, pour notre plus grand bénéfice.

Concernant votre interrogation sur les effets secondaires des traitements sous essai, aucun n'a encore été signalé.

Votre question sur la complémentarité entre les traitements antiviraux et immunomodulateurs m'intéresse tout particulièrement. Je retiens de mes années d'apprentissage – au moment où l'épidémie de VIH posait des questions similaires à celles que le Covid-19 pose aujourd'hui – et de mes échanges avec Mme Françoise Barré-Sinoussi qu'un virus ne peut être simplement considéré en soi, mais également à raison de l'interaction pathogène avec son hôte. Autrement dit, l'antiviral est essentiel, mais tout autant que le traitement qui tient compte de la cible du virus et de la réaction immunitaire, parfois fatale, qui en découle. Pour l'heure, nous en sommes encore à découvrir ce virus, à le démembrer pour en connaître tous les impacts. Une fois cette phase achevée, nous serons en mesure d'identifier chacune des cibles immunitaires touchées par ce dernier, et de prévoir les traitements spécifiques en conséquence. Vous devez bien comprendre qu'un traitement immunomodulateur n'aura de pertinence qu'à l'issue de ce travail, lorsque nous aurons précisément défini les cibles. Une fois ces dernières définies, pourra alors commencer la phase de recherche sur les médicaments dits de seconde génération, ou molécules dites de haute affinité, qui concentreront leur action modulatrice sur les seuls éléments du système immunitaire attaqués par le virus.

Concernant votre question sur la coopération européenne, je vous confirme que le Luxembourg a bien rejoint notre protocole – un patient sur 740 – et qu'aucun pays ne s'est formellement retiré des négociations. Nous travaillons actuellement à l'harmonisation des protocoles, des procédures et des réglementations qui nous permettront de fonctionner tous ensemble.

Vous avez également posé la question du foisonnement d'essais non randomisés ; je risquerais l'expression d'« épidémie de recherche ». Avec toutes les réserves que je me dois d'employer, je trouve peu judicieux d'avoir initié 30 ou 40 études qui ne concerneront qu'une dizaine de patients chacune plutôt que de s'être accordé sur un nombre limité d'études mais avec un plus grand échantillon de patients. La robustesse des résultats produits n'est pas suffisante, alors même que ces études ont obtenu des financements. J'irais même jusqu'à dire que le principe d'une étude à large public s'imposait : lorsque l'on ignore tout de l'efficacité

d'une certaine molécule pour une certaine infection, on ne peut tirer de résultats pertinents qu'à partir d'un panel de patients le plus large possible.

Je l'ai dit, un patient a été enrôlé au Luxembourg. J'ai mentionné les difficultés d'organisation que nous pouvons avoir avec nos collègues européens. Il n'y a pas de mauvaise volonté mais des difficultés réglementaires à aplanir.

Madame Cohen, il existe en effet des différences d'un pays à l'autre. Il y a deux enjeux : nous sommes tous sous le parapluie de l'OMS, censée nous aider à la mise en place des recherches en temps réel. Mais chaque pays doit adapter les règles générales à son mode de fonctionnement. Tous les systèmes de santé ne sont pas les mêmes. Par ailleurs, dans chaque pays, des structures de *leadership* propres se mettent en place, ce qui est important. On ne peut pas complètement lisser ces réalités. C'est une équation triangulaire qu'il faut résoudre : il faut à la fois un *leadership* positif, une harmonisation réglementaire entre pays et une capacité à se mettre en ordre de marche avec les mêmes protocoles afin de répondre le plus rapidement possible à la crise.

Je vous confirme le chiffre de 4 500 à 5 000 euros par patient. Si nous avons les moyens de le faire en France, c'est plus problématique dans certains pays. C'est pourquoi l'étude Solidarity a mis à disposition un protocole plus simple que celui de Discovery. C'est en effet le rôle de l'OMS de proposer des protocoles que tous les modèles socio-économiques puissent assumer. La problématique de Discovery est la suivante : tous les pays européens peuvent-ils assumer d'inclure cinq cents patients à ce prix, et où sont les financements pour y parvenir, étant entendu que l'Inserm en est le promoteur mais ne peut pas financer toute l'Europe ? Nous nous tournons maintenant du côté de l'Union européenne.

M. Alain Milon, président. – Le professeur allemand Christian Drosten participe-t-il à ces réflexions ?

Mme Florence Ader. – Avec les Allemands, la discussion est très intéressante : elle reprend exactement la triangulaire dont je viens de parler. Nous avons des échanges de courriels tous les jours. En tant qu'État fédéral, l'Allemagne fonctionne différemment, elle a aussi des exigences mais elle doit composer avec des questions réglementaires françaises. Nous devons mettre au point et harmoniser un protocole commun, tout en laissant les gens sur place être *leaders* du projet, ce qui constitue quelque chose d'inédit en Europe, le tout en un temps extrêmement court. Mais je ne doute pas que nous y arriverons un jour.

Mme Michelle Meunier. – Il est dommage que vous ne soyez pas plus reprise sur les réseaux sociaux... Vous avez cité l'exemple du VIH. Pensez-vous que nous devons apprendre à vivre avec ce type de virus et, faute de vaccin, tout miser sur la prévention et la recherche d'un traitement ?

Mme Corinne Imbert. – Vous avez parlé d'« épidémie de recherche ». Ces recherches sont-elles uniquement conduites au sein des hôpitaux, sur des patients en phase aiguë, ou y a-t-il aussi des essais en ambulatoire ? Attendez-vous dans un deuxième temps une coopération avec la médecine de ville ?

Mme Florence Ader. – Sur la question de l'« apprendre à vivre », je vais me permettre une digression tirée de mes vingt-cinq ans d'expérience. La pandémie du sida a été un révélateur qui a davantage touché certaines populations et a eu pour effet de mettre à jour une manière de fonctionner des sociétés occidentales. En vingt-cinq ans, beaucoup de choses

ont progressé : nous avons commencé à appréhender des réalités sociétales qui étaient insuffisamment mises en avant. C'est peut-être ainsi qu'il faut interpréter ce que nous vivons actuellement. Notre monde est asynchrone à plusieurs niveaux. Le virus vient d'une zone géographique qui vend au monde entier des objets d'« hyper-connexion » et où il existe en même temps une pression zoonotique plus importante qu'ailleurs. Dans un monde globalisé avec des différences socio-économiques importantes, cela a abouti à une pandémie. Avec le changement climatique en arrière-plan, notre mode de vie est ainsi remis en question. Nous avons choisi de vivre dans un monde globalisé mais il y a peut-être un prix à payer. La nature n'est pas déconnectée de notre mode de vie. En tant que médecins, nous nous inquiétons de cette accélération. Je considère donc que la réflexion doit être globale : oui, il faut s'habituer à vivre avec, et cela va au-delà de la pression médicale exercée par un virus sur la société. J'espère qu'à l'occasion du déconfinement, les gens vont y réfléchir.

Madame Imbert, cette épidémie de recherche pose problème. Se mobiliser est une chose, tirer dans tous les sens en est une autre. J'ai répertorié trente-deux études thérapeutiques autorisées en France sur des patients hospitalisés, contre seulement trois sur des patients ambulatoires. Trente-quatre études sont en attente d'autorisation, ce qui est considérable. Peut-être convient-il de réguler ces recherches différemment en se concentrant sur des études de grande taille.

M. Alain Milon, président. – Vos réflexions rejoignent celles de la commission. Par ailleurs, nous nous étions inquiétés de l'évolution de la maladie en Afrique, mais il semblerait que l'épidémie y soit moins importante qu'aux États-Unis et en Europe. Avez-vous une explication à ce sujet ?

Mme Florence Ader. – Je ne dispose pas de renseignements précis sur la dynamique de l'épidémie en Afrique. Le recensement des cas doit y être très compliqué. Beaucoup de patients n'ont pas accès au système sanitaire, si bien qu'il doit être extrêmement difficile d'avoir une vision globale. Dans les zones péri-urbaines et rurales, on est peut-être dans l'impossibilité de savoir ce qu'il se passe.

M. Alain Milon, président. – Je vous remercie beaucoup de cette audition très enrichissante.

La téléconférence est close à 18 heures.

Jeudi 7 mai 2020

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

La téléconférence est ouverte à 15 heures.

**Audition de M. Jean-Yves Grall, directeur général de l'agence régionale de santé Auvergne-Rhône-Alpes et de M. Pierre Pribile, directeur général de l'agence régionale de santé Bourgogne-Franche-Comté (en téléconférence)
(sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne Mme Elisabeth Doineau, rapporteure sur la proposition de loi (n° 164, 2019-2020) visant à répondre à la demande des patients par la création de Points d'accueil pour soins immédiats.

La téléconférence est close à 16 h 25.

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

La téléconférence est ouverte à 17 heures.

Audition de Mme Françoise Barré-Sinoussi, présidente du Comité analyse, recherche et expertise sur le covid-19 (Care) (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La téléconférence est close à 17 h 55.

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

Mercredi 22 avril 2020

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 16 heures.

Audition de M. Benjamin Smith, directeur général du groupe Air France-KLM, Mmes Anne-Marie Couderc, présidente non exécutive du groupe Air France-KLM, Anne Rigail, directrice générale d'Air France, et Anne-Sophie Le Lay, secrétaire générale du groupe Air France-KLM et d'Air France (en téléconférence)

M. Hervé Maurey, président. – Mes chers collègues, nous avons aujourd'hui le plaisir d'accueillir M. Benjamin Smith, directeur général du groupe Air France-KLM, Mmes Anne-Marie Couderc, présidente non exécutive du groupe Air France-KLM, Anne Rigail, directrice générale d'Air France, et Anne-Sophie Le Lay, secrétaire générale du groupe Air France-KLM et d'Air France.

Nous avons reçu Benjamin Smith en janvier 2019, peu de temps après sa prise de fonctions. Nous l'avons écouté avec grand intérêt nous présenter les perspectives qu'il entrevoyait pour sa compagnie et avons pris connaissance des mesures qu'il avait commencé à mettre en œuvre pour redresser l'entreprise.

Le contexte est malheureusement aujourd'hui très différent : le groupe subit la crise sanitaire de plein fouet, et l'entreprise est dans une situation préoccupante.

Son activité représente 2 % du trafic habituellement observé. Dans un secteur où les coûts fixes sont très importants, c'est une situation extrêmement délicate, que connaît d'ailleurs l'ensemble des compagnies, puisque l'Association internationale des transports aériens (IATA) a indiqué que les pertes de l'ensemble des entreprises du secteur pourraient représenter 314 milliards pour l'année 2020.

Nous aimerions donc que vous puissiez faire le point sur la situation de l'entreprise, sur les pertes, ainsi que sur les mesures que vous avez mises en œuvre pour essayer de réduire les coûts.

Nous sommes bien conscients des difficultés et avons nous-mêmes appuyé la démarche du secrétaire d'État aux Transports, M. Jean-Baptiste Djebbari, et du Gouvernement tendant à ce que soit adaptée la réglementation européenne sur le remboursement des vols annulés. Nous souhaitons qu'un fonds de garantie soit mis en œuvre pour trouver un équilibre entre les intérêts des consommateurs et la protection du pavillon national.

Nous avons aussi évoqué avec Jean-Baptiste Djebbari la nécessité que l'État intervienne de manière plus structurelle et plus forte pour soutenir l'entreprise.

Comme vous le savez, un amendement a été adopté à l'Assemblée nationale dans le cadre du projet de loi de finances rectificative qui conditionne les aides que vous pourriez percevoir à de meilleures pratiques environnementales. Pour certains, c'est encore insuffisant. D'aucuns regrettent qu'un chèque en blanc ait été donné au transport aérien.

Le Haut Conseil pour le climat a, par ailleurs, fait savoir aujourd'hui qu'il souhaitait que les aides accordées aux entreprises aériennes soient conditionnées à de meilleures pratiques environnementales, notamment en matière d'émissions de gaz à effet de serre et de respect des objectifs des accords de Paris.

Nous souhaiterions connaître votre position sur ce sujet et que vous nous indiquiez en quoi vous comptez améliorer vos pratiques en matière environnementale.

J'ajouterai, avant de vous laisser la parole, des remerciements pour le rôle que vous avez joué dans le rapatriement d'un certain nombre de Français qui se trouvaient à l'étranger et pour votre contribution au pont aérien entre la Chine et la France, évidemment fort utile.

Après que chacun de vous se sera exprimé, je donnerai la parole à Mme Bonnefoy, référente de notre commission sur la situation du transport aérien dans le cadre du suivi de la crise sanitaire.

Vous avez la parole.

Mme Anne-Marie Couderc, présidente non exécutive du groupe Air France-KLM. – Mesdames et messieurs les sénateurs, nous nous retrouverons dans un contexte qu'aucun d'entre nous n'aurait pu imaginer lors de notre dernière audition.

La pandémie du Covid-19 a très violemment agressé l'ensemble de l'économie, et tout particulièrement le secteur aérien, dans des proportions totalement inédites, en provoquant l'arrêt de pratiquement tous les vols à travers le monde.

Selon l'IATA, les pertes pourraient atteindre 290 milliards d'euros en 2020, dont 82 milliards d'euros pour l'Europe.

Rappelons la chronologie des quelques semaines qui ont vu la chute de notre activité :

- 23 janvier, fermeture de l'aéroport de Wuhan en Chine ;
- 30 janvier, le groupe décide de suspendre tous ses vols vers la Chine ;
- mi-mars, de nombreux pays appliquent des restrictions fortes sur les flux de passagers en provenance ou transitant en Europe et par la France ;
- l'Europe prend des décisions similaires sur les flux de passagers non européens ;
- 17 mars : le Président de la République française annonce le confinement des Français ;
- Transavia France suspend ses opérations le 21 mars, suivi, 48 heures plus tard, par Transavia Hollande ;

- Hop ! suspend toutes ses opérations le 23 mars ;
- Orly ferme le 31 mars au soir ;
- aujourd'hui, Air France opère moins de 5 % de son programme, et KLM moins de 10 %.

C'est une crise d'une gravité extrême et sans aucun précédent. Ceci étant, notre groupe l'affronte avec trois idées-forces, tout d'abord celle d'adapter rapidement le groupe à cette situation sans précédent, en deuxième lieu d'apporter tout notre appui aux États français et hollandais dans la gestion des rapatriements et des approvisionnements de fret médical – vous savez la fierté que c'est pour l'ensemble du groupe Air France-KLM et de ses employés - et enfin de faire de cette crise un point de départ pour un modèle vertueux conciliant impératifs écologiques et économiques, en considérant Air France-KLM comme l'une des infrastructures de la reconstruction du modèle aérien post Covid-19.

Ces dernières semaines, Benjamin Smith et toute l'équipe managériale du groupe, tout comme les dirigeants des compagnies et leur management, se sont mobilisés pour identifier tous les moyens possibles pour minimiser les impacts financiers de cette terrible crise, continuer à mener les opérations que nous effectuons, dont les rapatriements et le pont aérien de fret médical, et commencer à préparer la reprise du groupe dans les semaines à venir.

Les équipes font un travail absolument exceptionnel pour gérer cette crise sans précédent et mettre en œuvre la stratégie du groupe, qui est de préserver un minimum d'activité et d'assurer la sécurité sanitaire de nos personnels et de nos clients.

Historiquement, nous avons souvent fait le choix de maintenir nos activités, dans la mesure du possible, dans toutes les crises traversées. Nous sommes de nouveau là, même si nos activités sont très fortement réduites. La réduction massive de notre offre ne peut que se poursuivre en avril et mai. Cependant, le groupe continuera à être aux côtés des États français et néerlandais et de leurs concitoyens.

En ce qui concerne Air France-KLM, la compagnie est pleinement présente, avec notamment le pont aérien, après avoir assumé les rapatriements. Elle continuera à être présente pendant la relance, et c'est une fierté pour les 46 000 collaborateurs d'Air France.

En parallèle, l'État français est intervenu très rapidement et efficacement auprès du groupe, comme auprès d'autres secteurs, afin de sauvegarder la situation de trésorerie à court terme par des reports de charges et de taxes. Il en est de même aux Pays-Bas.

Par ailleurs, des discussions sont en cours pour surmonter les difficultés de trésorerie sur les mois à venir sous forme de prêts garantis par les États ou par des prêts directs des États au groupe ou à ses filiales.

Dès le premier jour de la crise, le groupe et son management ont pris toutes les mesures économiques et financières qui s'imposaient pour préserver la trésorerie et les liquidités. Le groupe a démontré une capacité d'adaptation interne extrêmement rapide.

J'ajoute aussi que, depuis deux ans maintenant, une nouvelle dynamique s'est instaurée avec l'arrivée de Benjamin Smith à la tête d'Air France-KLM et d'Anne Rigail à la tête d'Air France.

Leurs méthodes alliant concertation, dialogue et inclusion de toutes les parties prenantes internes et externes ont commencé à montrer leur efficacité pour la partie française du groupe avant le début de la crise que nous connaissons. C'est le mérite que nous devons reconnaître aux grands professionnels que sont Benjamin Smith, Anne Rigail et, pour KLM, Peter Elbers.

Je suis convaincue que cette crise est un catalyseur pour accélérer la transformation de l'aviation civile et que nous avons notre rôle à jouer afin d'accélérer notre engagement de longue date dans la transition environnementale, en recherchant l'alignement des équilibres écologiques et économiques.

Disposer d'un groupe comme Air France-KLM constitue un levier de compétitivité pour tous les secteurs économiques de la France, des Pays-Bas et, plus largement, de l'Europe.

Bénéficier de deux *hubs* à Paris et Amsterdam pour relier la France, première destination touristique en Europe, et les Pays-Bas au reste du monde est un actif de souveraineté pour nos deux nations. Cet actif est et sera indispensable pour la relance de nos économies.

Les deux ans passés à la tête d'Air France-KLM me permettent d'exprimer devant vous toute ma confiance en Benjamin Smith au titre du groupe, Anne Rigail au titre d'Air France et Peter Elbers pour KLM, pour relever les défis et transformer cette crise en opportunité.

Je vais à présent passer la parole à Benjamin Smith, qui va vous apporter davantage d'éléments sur les perspectives d'Air-France-KLM. Anne Rigail vous présentera ensuite les mesures d'adaptation et les engagements pris par Air France.

Je vous remercie.

M. Benjamin Smith, directeur général du groupe Air France-KLM. – Mesdames et messieurs les sénateurs, la situation est d'une extrême gravité. Dans le monde entier, toutes les flottes des compagnies aériennes sont clouées au sol. C'est une situation sans précédent, à laquelle le secteur du transport aérien n'a jamais été confronté depuis ses origines.

Des compagnies vont faire faillite. Cela a déjà commencé. Virgin Australia Airlines est déjà en cessation de paiements, et la France ne sera probablement pas épargnée.

Cette crise est grave car elle s'inscrit dans la durée. Elle va modifier profondément la gestion des enjeux sanitaires par les États, les attentes et les comportements des voyageurs. Elle impactera l'économie du fait de l'arrêt brutal des échanges.

La capacité d'adaptation individuelle et collective des acteurs est un élément clé pour survivre.

Il est difficile de donner avec précision des perspectives de trafic. Si nous regardons les analyses de certains experts et professionnels du tourisme, le scénario qui semble se dessiner est celui d'un retour au niveau d'activité de 2019 vers 2022.

Le groupe Air France-KLM a été frappé de plein fouet, et le plan stratégique que j'ai lancé avec toute l'équipe de management du groupe et de ses compagnies s'est arrêté en pleine progression. Mon engagement est de mener ce plan à son terme avec les ajustements, les accélérations et les transformations nécessaires.

Ce plan reste articulé autour de trois axes : rétablir la stabilité sociale au sein d'Air France tout en transformant le modèle actuel, tirer parti du modèle performant de KLM et poursuivre la croissance de Transavia.

La transformation durable et la transition écologique sont inscrites au cœur de ce plan stratégique, dont l'ambition est de retrouver des niveaux de compétitivité comparables à ceux de nos pairs.

Le groupe Air France-KLM constitue un actif de souveraineté pour les États français et néerlandais, mais aussi pour l'Europe, qu'il faut préserver, car la montée en puissance des *hubs* aux portes de l'Europe est intense.

Au-delà de la forte mobilisation de l'ensemble des équipes internes pour mettre en œuvre l'ensemble des transformations indispensables, le groupe Air France-KLM est en discussion avec les États français et néerlandais pour obtenir un soutien, comme Anne-Marie Couderc l'a dit.

Compte tenu de la crise à laquelle nous sommes confrontés, de sa durée et des incertitudes qu'elle génère, ce soutien est indispensable pour permettre au groupe de traverser cette période critique et lui donner les moyens de mettre en place un modèle aérien plus vertueux, mais aussi plus collectif *via* le dialogue social, la concertation et l'inclusion. Ces aides devront être toutefois remboursées, et ce soutien engage notre responsabilité.

Le groupe Air France-KLM fait partie des infrastructures de la relance. La reprise post Covid-19 s'annonce lente et progressive. Nous sommes prêts à accélérer notre transformation. L'effort collectif doit s'imposer sur plusieurs sujets, et Air France-KLM y mettra toute son énergie.

Nous souhaitons aussi que le monde post Covid-19 coïncide avec un nouveau chapitre de l'histoire du groupe Air France-KLM.

Nous désirons donner la priorité à la sécurité sanitaire de nos clients et de nos employés et retrouver la compétitivité, socle de notre engagement vers l'avenir de l'aviation civile fondé sur de nouveaux principes, des engagements concrets et une méthode ouverte pour tous les acteurs de la filière aéronautique.

Nous continuerons à connecter la France à ses territoires, la France et l'Europe au monde. Il s'agit d'un engagement central au service de tous les citoyens et de tous les secteurs économiques.

Nous formulerons des engagements sur le plan de l'avenir de la mobilité en France, notamment avec le secteur ferroviaire, les aéroports et les autres modes de transport, en réfléchissant aux passagers et au fret, à la métropole et à la France d'outre-mer et, bien sûr, à une connexion au reste du monde.

Nous ferons tout notre possible, avec l'aide des gouvernements français et néerlandais, pour réussir le *Green Deal* européen et contribuer au progrès en matière environnementale.

À travers la présidence de l'Association européenne des compagnies aériennes (A4E), que j'assume depuis début mars, le groupe a une opportunité de promouvoir la vision française de l'avenir du secteur aérien, en particulier s'agissant du *Green Deal* européen.

Air France, comme KLM, réduira de 50 % les émissions de CO₂ par passager et par kilomètre par rapport à 2005, année de référence, d'ici à 2030. Cet objectif a été à moitié atteint en 2019.

Pour réduire les émissions de CO₂ à la source et la montée en puissance de l'utilisation de biocarburants de deuxième génération, nous souhaitons participer pleinement à la constitution d'une filière française de biocarburant aéronautique en Europe. En France, l'utilisation de biocarburant durable est compatible avec les ambitions françaises de la feuille de route nationale sur les biocarburants.

En concertation avec les pouvoirs publics, cette utilisation devra être graduelle et globale. Elle devra par ailleurs s'appuyer sur les investissements verts et les mécanismes de compensation nécessaires à la constitution d'une filière biocarburant aéronautique, dans le respect des équilibres économiques de tous les acteurs de la filière. Nous nous engageons à expliquer ces enjeux importants et prometteurs au grand public, notamment pour ce qui concerne les compagnies aériennes.

Le renouvellement accéléré de la flotte se poursuivra avec la sortie anticipée des avions polluants et bruyants afin de réduire de 25 % les émissions de CO₂ par kilomètre et par passager. Ceci est très important pour nous.

Je passe à présent la parole à Anne Rigail s'agissant des actions et des perspectives du groupe Air France.

Mme Anne Rigail, directrice générale d'Air France. – Je tiens tout d'abord à préciser que le groupe Air France a contribué à une importante opération de rapatriement. Alors que l'espace aérien mondial était en train de se fermer à une vitesse assez inédite, les vols d'Air France et de Transavia ont permis de rapatrier depuis mi-mars plus de 270 000 passagers, dont 150 000 ressortissants français et 44 000 ressortissants communautaires.

Ce travail a été mené en coopération avec le centre de crise du quai d'Orsay. C'est un bel exemple de partenariat public-privé dans ce contexte de crise.

Nous avons réussi à rapatrier ces ressortissants depuis 82 pays, avons veillé à plafonner nos tarifs et à mettre en place des prix spécifiques. Nous n'avons réalisé aucun profit sur ces trajets, alors que de nombreux vols se faisaient à vide à l'aller, les pays concernés ne nous ayant pas autorisés à faire débarquer chez eux des ressortissants européens.

Notre personnel de bord est formé aux situations de peur et d'anxiété. Il a eu pour souci constant de protéger nos clients.

Dans la foulée, nous apportons une contribution majeure au pont aérien mis en place avec la Chine pour approvisionner la France en matériel médical. Nous utilisons nos

777 tout cargo et passagers pour le fret en soute et en cabine. Nous avons enregistré cette semaine cinq rotations d'avions tout cargo et trois rotations de 777 passagers. À partir de la semaine prochaine, nous monterons à sept fréquences par semaine pour les 777 passagers.

Ajoutons qu'en dépit des circonstances, nous continuons à relier la France métropolitaine et la France d'outre-mer. Nous sommes aujourd'hui la seule compagnie à maintenir une activité vers Pointe-à-Pitre, Fort-de-France, Cayenne et Saint-Denis de La Réunion pour assurer la continuité territoriale.

Prendre l'avion doit et devra désormais se faire sur la base d'actions garantissant la sécurité sanitaire de nos clients, mais aussi de nos personnels, au sol comme à bord.

Nous avons renforcé le nettoyage des cabines, adapté le service à bord pour réduire au maximum les contacts, et communiqué de manière proactive auprès de nos passagers dans ce domaine. Sur la quasi-totalité de nos vols, nos coefficients de remplissage sont faibles, de l'ordre de 40 % en moyenne, sauf sur des vols de rapatriement. La distanciation sociale y est donc possible. Quand ce n'est pas le cas, comme sur deux ou trois vols, les personnels navigants commerciaux distribuent des masques à tous les clients qui n'en possèdent pas.

Nous avons généralisé les procédures de désinfection des cabines en utilisant des pulvérisants contenant des produits virucides. L'air à bord des avions est renouvelé toutes les trois minutes, avec des filtres à haute efficacité HEPA, identiques à ceux utilisés dans les blocs opératoires, qui retiennent les plus petits des virus, dont le Covid-19.

On l'a dit, le secteur aérien va être fortement et durablement touché face à l'ampleur de l'épidémie. Notre programme de vols est très vite tombé à moins de 5 % de son niveau normal après l'annonce du confinement. La chute de trésorerie, associée aux coûts fixes résiduels, peut être mortelle si on ne réagit pas rapidement et profondément.

Je pense que nous avons pris les décisions qui conviennent. Les dépenses et les investissements ont été limités au strict minimum pour garantir la sécurité de nos opérations. Les embauches et le recours à la main-d'œuvre extérieure ont été stoppés, et nous continuons aujourd'hui à exploiter un programme très minimal d'environ cinq vols long-courriers et quinze vols court-courriers et moyen-courriers par jour au départ de Paris-Charles-de-Gaulle pour desservir au total 36 destinations.

Ces niveaux d'activité sont prévus jusqu'au mois de mai prochain. Nous les ajusterons en fonction des décisions gouvernementales et de la demande réelle de transport.

Nous avons dialogué en continu avec les collectivités de la métropole. Air France est titulaire de cinq délégations de service public sur le territoire métropolitain et de deux autres en Corse. Dès le 5 mars, nous avons pris contact avec les collectivités locales délégantes pour ajuster notre programme sur ces lignes. Elles sont actuellement suspendues, en bonne intelligence avec les collectivités. Nous avons maintenu des vols domestiques qui se limitent à moins d'un vol par jour sur trois escales, Toulouse, Marseille et Nice.

Comme Benjamin Smith vous l'a dit, l'environnement est pour nous un sujet clé. Nous disposons d'un plan ambitieux et suivi pour voler tout en contribuant à la transition énergétique du secteur. Nous avons commencé à le faire savoir avant la crise, mais nous devons insister encore.

Nous visions une réduction de 50 % des émissions de CO2 à l'horizon 2030 par passager et par kilomètre par rapport à 2005. Cet objectif est conforme à l'objectif de l'accord de Paris et aux objectifs de la stratégie française bas-carbone.

Nous avons programmé la sortie anticipée des avions les plus polluants - quadrimoteurs, 340, 380 – et faisons entrer dans notre flotte des avions comme les A350 et les A220, qui consomment respectivement 25 % et 20 % de fuel en moins.

Nous poursuivons les optimisations internes – éco-pilotage, réduction des masses, utilisation de biocarburants durables que nous souhaiterions pouvoir développer pour réduire les émissions de CO2 à leur source.

Nous compensons les émissions de CO2 de manière réglementaires avec les programmes *Emission Trading Scheme* (ETS) et *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation* (Corsia), mais également de façon proactive, puisque nous compensons à 100 % les émissions de CO2 de nos vols domestiques depuis le 1^{er} janvier de cette année.

Nous commençons à contribuer à la R&D pour concevoir avec les constructeurs des aéronefs décarbonés. Bien sûr, nous visons une décarbonation totale de toutes les opérations au sol. Notre parc d'engins est aujourd'hui en majorité électrique.

Nous pensons que le groupe Air France a toute sa part dans l'économie française. Nous sommes fortement implantés dans les différentes régions. Nous contribuons à plus de 1,6 % du PIB français et, hors emplois directs du groupe, induisons plus de 420 000 emplois en France.

On le sait moins, mais nos personnels étant basés en France et à Paris, nous avons un effet redistributif sur tout le territoire français, et même dans les régions sans desserte directe. Ainsi, en Bourgogne-Franche-Comté ou en Centre-Val de Loire, nous représentons respectivement 500 et 650 millions d'euros de retombées annuelles. Une part importante de nos personnels navigants habite en province, alors même qu'ils prennent leurs vols à Paris.

Toutes nos dépenses relatives aux services en vol – traiteurs, matériels – sont réalisées en France. Nos compagnies sont également des vitrines pour les contenus culturels, les produits français – vins, eaux minérales, marques agroalimentaires. Nous veillons que nos prestataires soient le plus souvent choisis dans le secteur adapté, et prêtons une attention particulière à la *supply chain* d'Air France, composée de 3 900 fournisseurs, notamment en termes de délais de paiement ou de responsabilité sociale.

Nous avons également une importante activité de maintenance. Air France Industrie représente ainsi 4 milliards d'euros de chiffre d'affaires. Certains investissements axés sur l'innovation, le digital et l'économie circulaire s'inscrivent dans le dispositif « Territoires d'industrie », notamment à Orly et Roissy.

Dans les domaines de l'écologie comme dans ceux de l'aménagement du territoire, nous souhaitons développer une vision inclusive avec tous les partenaires industriels et les opérateurs d'autres modes de transport.

Nous sommes convaincus qu'il ne faut plus opposer les différents modes de transport – avions, trains, bus –, mais qu'il est nécessaire de mener un travail collectif sur leur complémentarité, bien évidemment sans naïveté à l'égard de la concurrence sur certaines destinations.

Avant la crise du Covid-19, nous avons lancé un plan de restauration des marges d'Air France, notamment avec la mise en œuvre sur le réseau domestique d'un plan de restructuration pour la période 2018-2021 afin de réduire les pertes actuelles d'environ 200 millions d'euros par an.

Ce plan s'inscrit dans la suite des plans continus d'ajustement de l'offre domestique. Nous avons perdu 40 % de l'offre et 53 % de nos effectifs dans nos différentes escales régionales depuis 2006. Le dernier plan prévoit 18 % d'ajustement de l'offre face à l'implantation d'autres modes de transport et des compagnies *low cost* en France. Nous avons réduit nos effectifs de près de 150 personnes dans nos escales françaises.

Nous savons que la reprise sera lente et progressive compte tenu des nouvelles exigences sanitaires et des probables modifications du comportement des voyageurs. Cela pose évidemment la question de l'accélération de la transformation d'Air France, en particulier de son modèle d'exploitation domestique. Nous souhaiterions instaurer une complémentarité accrue entre l'ensemble des modes de transport.

Quand la crise est survenue, nous étions déjà dans une logique de transformation pour rétablir notre compétitivité. Ce plan était en route depuis un peu plus d'un an. Les résultats 2019 d'Air France étaient en dessous de ceux des principales compagnies aériennes concurrentes.

Même si nos coûts ont baissé de 2 % en 2019, notre marge est restée à 1,7 %, en deçà de celle de nos principaux concurrents européens. Lufthansa a, quant à elle, une marge de 9 %. Celle de British Airways s'établit à 14 %.

La crise nous impose donc d'accélérer notre transformation, mais aussi nos engagements environnementaux.

Sur le plan financier, le dialogue avec l'État s'est établi rapidement et de manière agile. Le groupe a dialogué avec les gouvernements français et néerlandais, ainsi qu'avec la Commission européenne pour adopter différentes mesures et préserver au maximum la trésorerie.

Le dispositif d'activité partielle a été mis en place au sein d'Air France dès le 23 mars, au début pour une durée de six mois à hauteur de 50 %. Une réflexion est en cours, compte tenu du profil probablement plus lent de la reprise, pour pouvoir appliquer ce dispositif sur une durée plus longue.

Nous avons également, après accord de la Commission européenne, obtenu le report de paiement sur des taxes et des redevances aériennes – taxe d'aviation civile, de solidarité, redevances terminales – jusqu'à la fin de l'année 2020, avec des remboursements étalés sur les années 2021 et 2022.

Nous avons également obtenu une autorisation de report de paiement des cotisations sociales pour un mois renouvelable, et des discussions sont en cours pour reporter les cotisations sociales de l'exercice 2020 sur une base pluriannuelle.

En matière d'adaptation des règles européennes, l'agilité doit aussi prévaloir. Le 26 mars dernier, le Parlement européen a accepté de lever l'application d'une disposition très contraignante sur les créneaux de vol jusqu'au 24 octobre 2020, ce qui permet aux

compagnies aériennes de conserver leurs créneaux horaires, alors même que nos avions ne volent plus.

Concernant le remboursement des billets, le droit européen veut que les clients d'un vol annulé soient remboursés. Dans des circonstances normales, le remboursement doit avoir lieu sous sept jours. Nous dialoguons au niveau européen pour aménager la règle, mais non le principe. Notre proposition, comme celle de toutes les compagnies aériennes, est de pouvoir donner un avoir remboursable au bout de douze mois s'il n'est pas utilisé durant cette période.

Ce combat est loin d'être gagné, mais il nous semble être juste. Une proposition d'aménagement des dispositions du règlement a été faite en ce sens par les autorités française et néerlandaise, proposition soutenue par un certain nombre d'États membres.

Cette demande est majeure pour les transporteurs aériens compte tenu de l'impact de trésorerie qu'elle peut avoir. Nous l'estimons à un milliard d'euros en Europe pour le groupe Air France-KLM d'ici au 30 septembre 2020.

Je vous remercie.

M. Hervé Maurey, président. – La parole est à Mme Bonnefoy, référente « Situation du transport aérien » de la commission en cette période de crise sanitaire.

Mme Nicole Bonnefoy, référente « Situation du transport aérien ». J'aimerais à mon tour vous remercier pour votre présence et vous féliciter pour la qualité du travail accompli depuis le début de la crise sanitaire. J'ai pu m'en rendre compte au travers des auditions que j'ai menées en tant que rapporteure pour avis du budget sur le transport aérien et référente « Situation du transport aérien » de la commission en cette période de crise sanitaire.

C'est dans ces circonstances dramatiques que l'on mesure la nécessité pour une puissance du rang de notre pays de pouvoir compter sur une compagnie comme Air France.

J'aimerais évoquer avec vous les chantiers des semaines à venir, ainsi que les enjeux du « monde d'après ».

Mes premières questions porteront sur les perspectives de reprise du trafic aérien dans les semaines et les mois à venir – même si vous les avez déjà abordées.

Les personnes que j'ai consultées jusqu'à aujourd'hui s'accordent sur un point : le retour à la normale n'est pas envisageable tant qu'un traitement ou un vaccin ne sera pas trouvé. D'ici là, le trafic aérien devra probablement se soumettre aux contraintes imposées par le virus.

En vol comme au sol, aux frontières en particulier, des règles sanitaires devront être prises pour empêcher une nouvelle propagation incontrôlée du virus. Elles seront probablement inscrites dans le plan de déconfinement qui sera présenté par le Gouvernement.

Selon vous, quelles mesures devront être prises pour permettre une reprise sécurisée du trafic ? Quels modèles de financement pourraient être retenus pour ces nouveaux dispositifs de sécurité sanitaire ? Faut-il s'orienter vers un financement par le passager *via* la taxe d'aéroport ?

En tout état de cause, ces nouvelles contraintes pourraient entraîner un bouleversement durable du transport aérien et accélérer la tendance à la concentration du secteur, qui était à l'œuvre avant même le début de la crise sanitaire.

Selon vous, faut-il s'attendre à une augmentation importante du prix du transport aérien et à une réduction de la pression concurrentielle ? Peut-on raisonnablement penser que le modèle *low cost* résistera à la crise ?

C'est à l'aune de ce constat et de ces interrogations qu'il faut paramétrer, je crois, l'aide que l'État apportera au secteur aérien et en particulier au groupe Air France-KLM. À l'État de redevenir stratège pour donner les moyens à un champion national de résister au mouvement de consolidation auquel n'échappera probablement pas le secteur.

Selon les informations transmises par le secrétaire d'État aux Transports, l'aide publique pourrait s'organiser en deux temps avec, à court terme, des prêts garantis par les États français et néerlandais et, à moyen terme, la perspective d'une recapitalisation ou d'une montée en capital de l'État dans Air France-KLM.

Concernant les prêts garantis, êtes-vous en mesure de nous en dire plus sur les négociations engagées avec les États français et néerlandais, tant sur l'avancée de ces négociations que sur les modalités de l'aide envisagée ?

Concernant la recapitalisation ou la montée en capital, pouvez-vous nous donner des indications concernant les besoins du groupe et le calendrier envisagé ?

En plus de ces aides directes, une révision du règlement européen relatif au remboursement des vols annulés pourrait également s'avérer nécessaire pour autoriser la remise d'avoirs aux passagers concernés en remplacement d'un remboursement monétaire, afin de rassurer les consommateurs sur la solvabilité des avoirs remis par les compagnies. Ne faudrait-il pas aussi, selon vous, mettre en place un fonds de garantie au niveau national ou européen ? En tout état de cause, nous sommes tous d'accord sur le fait que le *statu quo* n'est ni souhaitable ni durable. Un équilibre doit être trouvé entre le droit des consommateurs et la protection des compagnies nationales mises en péril par la crise sanitaire. C'est le sens du courrier que notre commission, par l'intermédiaire du président Maurey, a adressé au secrétaire d'État aux transports.

Enfin, Air France doit dès à présent se projeter dans le monde d'après qui, dans l'aérien en particulier, ne ressemblera à rien de ce que nous avons connu jusqu'ici. Le groupe devra adapter sa stratégie en conséquence. En particulier, comment envisagez-vous le rôle futur d'Air France concernant la desserte intérieure, le court-courrier, alors que le groupe y connaissait, avant même le début de la crise, d'importantes pertes de parts de marché ? Vous avez enfin parlé de complémentarité accrue entre tous les modes de transport. Comment souhaiteriez-vous mettre en œuvre cette stratégie ?

M. Hervé Maurey, président. – Pour compléter les questions de Mme Bonnefoy, j'aimerais connaître vos souhaits en matière d'intervention de l'État par rapport aux montants sollicités et au montage juridique. S'agit-il d'une augmentation de capital, d'une nationalisation ?

Ce sont des éléments sur lesquels on a aujourd'hui assez peu d'informations.

Mme Anne Rigail. – Nous travaillons avec Aéroports de Paris afin que le parcours dans l'aéroport redonne confiance aux passagers sans attendre le déconfinement – marques au sol pour signaler la distanciation, plexiglas devant tous les comptoirs. Les salons sont actuellement fermés compte tenu du faible trafic. Nous ne les rouvrirons pas avant un certain temps.

En vol, tous les membres d'équipage d'Air France ont à disposition quasiment depuis le début de la crise des masques, du gel, des gants, des lingettes, des sprays. Nous réfléchissons également au fait de pouvoir donner des lingettes aux clients.

Nos avions sont nettoyés de manière approfondie avant chaque vol. Nous passons des pulvérisants virucides régulièrement, avec un effet rémanent de dix jours pour garantir une parfaite hygiène à bord.

Nous avons limité le service en vol de manière à réduire les interactions, tout en préservant un service correct. L'air en cabine est renouvelé toutes les trois minutes et passe par des filtres qui retiennent les plus petits virus.

Aujourd'hui, les coefficients de remplissage nous permettent d'installer nos clients à distance les uns des autres. Nous souhaitons – et c'est ce que nous avons proposé aux équipes du Gouvernement qui s'occupent des mesures de déconfinement – que le masque soit rendu obligatoire pour le transport en avion, comme d'autres pays l'ont déjà réclamé. Ceci, associé à l'ensemble des autres mesures, permet de garantir une parfaite hygiène.

Concernant les prix du transport aérien, nous avons fait en sorte que les clients qui devaient être rapatriés en urgence ou que le fret aérien pour lequel il existe peu de capacités et une forte pression ne se voient pas appliquer un tarif prohibitif. Nous y veillons quotidiennement. Nous avons même eu des vols à perte.

Quelques compagnies veulent aujourd'hui relancer le trafic avec des tarifs extrêmement bas. On entend parler de billets à un euro sur les vols *low cost*. Nous croyons que ce ne sont pas les leçons à tirer de cette crise. Ce n'est par ailleurs pas totalement cohérent avec la logique de transition énergétique du secteur que nous souhaitons développer.

Nous faisons tout pour maintenir des prix du transport aérien acceptable pour notre clientèle. Cela a été notre souci pendant toute cette crise. Nous ne voudrions pas que l'après-crise signifie une guerre tarifaire et des pratiques d'offres en dessous des prix et des coûts réels.

M. Benjamin Smith. – J'aimerais tout d'abord remercier tous mes collaborateurs pour l'effort qu'ils ont fourni durant cette crise.

Mes équipes et moi-même sommes par ailleurs très reconnaissants au Gouvernement français pour ce qu'il a fait afin qu'Air France puisse survivre après cette crise très compliquée. Air France fait partie de la culture française et le fait que la compagnie en sorte renforcée sera d'un grand bénéfice pour l'économie du pays. J'espère que l'on trouvera une solution rapide.

Mme Anne-Marie Couderc. – S'agissant du soutien des États, nous sommes aujourd'hui en discussion intense aussi bien avec l'État français qu'avec l'État néerlandais.

Nous ne pouvons communiquer sur des chiffres précis. Nos meilleures estimations actuelles concernant la trésorerie et intégrant les mesures qui ont été évoquées mettent en évidence qu'en l'absence d'un financement rapide, nous avons un besoin de liquidités au troisième trimestre 2020. C'est dire que la situation est très sérieuse. C'est pourquoi les deux États sont aussi impliqués.

Les modalités prévues par les gouvernements nous offrent aujourd'hui des possibilités de deux natures, mais je ne peux en dire plus aujourd'hui, même si je pense que, du côté français, nous allons avancer assez rapidement dans les jours qui viennent. Du côté néerlandais, la pression étant moindre, cela devrait arriver dans les jours et semaines qui suivent.

Les prêts bancaires garantis par les États et la possibilité de prêts directs par les États si nécessaire sont des dispositifs totalement adaptés à la situation dans laquelle nous nous trouvons.

Nous n'avons pas de vœu à exprimer sur la manière dont ces prêts nous seront attribués. Ils devront en tout état de cause être remboursés et nous devons trouver les modalités adaptées pour répondre aux créanciers privés ou étatiques.

L'ensemble du management d'Air France, tout comme celui de KLM, s'engage de manière responsable à réaliser des économies assez drastiques et à faire en sorte que ceci profite à la transformation de nos compagnies ainsi qu'à l'ensemble du groupe.

Nous sommes cependant tenus à une grande confidentialité.

M. Hervé Maurey, président. – Les aides seraient donc essentiellement constituées de prêts...

Mme Anne-Marie Couderc. – C'est ce qui est envisagé.

Mme Marta de Cidrac. – Personnellement, je souhaiterais obtenir des réponses sur le « jour d'après » et sur le scénario de reprise d'Air France.

Ce scénario table *a priori* sur 30 % de vols assurés d'ici juillet, comptant sur la reprise des vols intérieurs, la réouverture des frontières à l'intérieur de l'Union européenne, mais aussi de certains pays hors Union européenne.

Dans le contexte de l'épidémie de Covid-19, cet objectif peut paraître ambitieux, alors que, de l'aveu même du Premier ministre, il ne semble pas raisonnable de partir loin à l'occasion des vacances d'été.

Par ailleurs, la restructuration du réseau intérieur, présentée comme le principal défi de votre plan de changement de modèle et de reconstruction devait initialement se faire en cinq ans, mais vous souhaiteriez la réaliser en deux ans. Même si on comprend cette volonté d'accélération, ma première question porte sur cette modification du calendrier. Dans quelles conditions et avec quelles adaptations d'ordre économique, social et environnemental comptez-vous y parvenir ?

Vous avez évoqué à l'instant les aides éventuelles que vous escomptez. Il me semble que raccourcir de trois ans un plan qualifié d'ambitieux nécessite quelques précisions.

Pourriez-vous nous communiquer ces éléments à l'occasion de cette audition ou ces jours prochains ?

Concernant la reprise des vols, quelle destination allez-vous privilégier et en quoi consisteraient les mesures de confinement, avec ce que cela suppose en termes de gestes barrières ? Notre commission a auditionné M. Farandou, président de la SNCF, qui a évoqué le port obligatoire du masque, mais qui envisage également de ne mettre à la vente qu'un siège sur deux. La compagnie Air France pourrait-elle s'orienter vers ce type de dispositif ?

M. Jean-Michel Houllégatte. – Merci pour votre implication et votre réactivité face à la crise actuelle.

Ma question portera sur le *low cost*. Le retour à la normale va sans doute demander énormément de temps. Un changement de paradigme va peut-être avoir lieu en matière de déplacements touristiques. Pensez-vous qu'il faudra à terme promouvoir le modèle du *low cost* ? Disposez-vous d'informations sur la reconsolidation du secteur, question que vous a posée Nicole Bonnefoy à laquelle vous n'avez pas répondu ?

M. Olivier Jacquin. – Vous pilotez tous les quatre une des compagnies aériennes les plus puissantes au monde et parmi les premières en Europe. La crise est sidérante, terrifiante, elle cloue les avions au sol, mais n'offre-t-elle pas une perspective d'opportunité puisque bien des entreprises aériennes sont nettement plus fragiles qu'Air France-KLM ? Ma question peut étonner, mais je pense que vous avez des réponses.

Par ailleurs, je vais tout à l'heure soumettre au vote, en séance, dans le cadre du budget, un amendement destiné à conditionner les aides, prêts ou participations des entreprises liées à la programmation pluriannuelle de l'énergie (PEE) à des considérations écologiques *ex ante*.

Je pense que l'amendement adopté à l'Assemblée nationale était cosmétique. Celui que je vais proposer ne vous dérangera pas compte tenu de vos déclarations rassurantes sur l'écologie, l'environnement, la prise en compte des limitations en matière de carbone. Il dépasse en effet l'aspect déclaratif. Il est pragmatique, basé sur les propositions d'Oxfam et suggère que, dans douze mois, vous produisiez une stratégie interne de réduction de votre empreinte écologique accompagnée d'un plan d'investissement et de transformation.

Si ceci n'était pas suivi d'effet, vous subiriez des contraintes et vous exposeriez à des demandes de remboursement. Je pense en effet qu'on ne peut disjoindre la crise sanitaire de la crise climatique. Je rappelle que toutes les études en matière de pollution de l'air laissent entendre qu'il existe en France au minimum 60 000 morts par an dues à la pollution de l'air.

M. Alain Fouché. – Quel type de masques donnerez-vous aux passagers lorsque l'avion sera plein ?

Par ailleurs, quel est l'impact de la crise sur l'activité cargo du groupe ?

Enfin, pouvez-vous avancer un calendrier s'agissant de la filière carburant ?

M. Hervé Maurey, président. – Il est important d'être plus précis s'agissant des gestes barrières, car si l'on souhaite que les passagers retrouvent rapidement l'envie de reprendre l'avion dès que ce sera possible, il faut qu'ils soient tout à fait rassurés.

La seule distanciation sociale n'est pas forcément une mesure rassurante, surtout en classe économique. Vous devriez construire un discours plus rassurant sur ce point, si je puis me permettre.

M. Benjamin Smith. – Notre niveau d'activité est en ce moment compris entre 2 % et 3 %. Il devrait être un peu plus élevé à partir de fin juin-début juillet.

Quelles seront les destinations ? Les États-Unis constituent notre marché le plus important. Nous les privilégierons donc si l'on rouvre les frontières – même si d'autres destinations, comme le Brésil, le Japon, l'Afrique sont également importantes.

Il n'en reste pas moins que nous devons nous concentrer sur les vols domestiques. Nous avons en effet perdu beaucoup d'argent l'année passée. Ce n'est pas nouveau : nous sommes en concurrence avec le train et le *low cost*.

Nous allons accélérer le plan stratégique que nous avons mis en place en novembre dernier. Nous savons que nous devons réduire notre activité sur les réseaux de navigation, où les déficits sont énormes. C'est pourquoi nous allons transformer notre *hub* régional.

Il est par ailleurs très important de conserver notre trafic sur Roissy. Quant aux dessertes entre Orly et les villes moyennes, nous nous interrogeons pour savoir si Orly peut constituer un *hub* ou si nous devons utiliser un autre outil. Nous étudions la rentabilité des transversales qui ne passent pas par Paris.

Bien sûr, tout ceci aura un impact social. Nous veillons que cette situation n'affecte pas nos salariés outre mesure, mais nous allons connaître des changements très importants.

Certaines consolidations vont toucher l'Europe, voire la France. Les faillites vont nous permettre d'augmenter rapidement notre activité. Il est très important pour Air France de dégager une plus grande compétitivité par rapport à ses concurrents. Il peut exister d'autres opportunités à travers le monde, mais le premier de nos buts est d'affermir la position d'Air France.

S'agissant du *low cost*, en France, les deux groupes les plus importants n'ont pas d'activité long-courrier et peuvent reprendre leurs dessertes bien plus vite que nous. C'est pourquoi nous devons mettre en œuvre tous nos outils.

Mme Anne Rigail. – S'agissant des scénarios de reprise et des gestes barrières, je pense que tout est déjà largement mis en œuvre. Les sujets majeurs demeurent les masques et la distanciation. Nous sommes convaincus, comme toutes les compagnies, qu'il faut des masques à bord. Nous en avons pourvu nos personnels depuis plus d'un mois et leur avons confié un stock pour pouvoir en doter les clients qui n'en possèdent pas.

Nous travaillons en concertation avec les acteurs du transport et le Gouvernement sur les mesures de sécurité, mais nous pensons que l'obligation de port du masque est fondamentale.

Concernant la distanciation sociale à bord, la difficulté, dans cette période de transition, est d'estimer nos coefficients de remplissage. Beaucoup de clients ne nous préviennent pas de leurs intentions, et il est donc difficile d'établir des estimations précises.

On a pu connaître un ou deux problèmes mais, en moyenne, le remplissage est compris entre 30 % et 40 %. La distanciation sociale est totalement respectée sur l'immense majorité de nos vols, et on le vérifie vol par vol.

Il faudra cependant tenir compte du fait que notre marge était de 1,7 % pour un coefficient de remplissage moyen de plus de 85 %. Si on réduit ce coefficient pour pouvoir respecter la distanciation sociale à bord à moyen-long terme, cela signifie qu'il faudrait limiter le remplissage des cabines aux deux tiers. Notre marge serait alors de - 25 %.

On peut donc se poser la question de la soutenabilité d'une telle mesure, alors que les masques, les filtres HEPA, les désinfections, les gels et les lingettes sont des gestes barrières déjà très significatifs. Nous agissons bien évidemment en concertation avec les différents experts et prendrons les mesures barrières à partir du déconfinement. En effet, les décisions des autorités, qu'il s'agisse des vols domestiques ou des vols à destination des pays de l'Union européenne, déterminent nos capacités de reprise.

Celle-ci se fera donc en fonction des décisions qui seront arrêtées sur le plan européen et international. Nous n'envisageons pas une reprise rapide, nous l'avons dit. Nous gérons les flux dans les aéroports et les avions de manière à respecter les gestes barrières. La problématique vient du fait qu'on ne peut, en matière de transport aérien, concilier une distanciation sociale à long terme avec une reprise significative. Il faudra donc trouver les bons ajustements.

Mme Anne-Marie Couderc. – Je laisserai Anne-Sophie Le Lay évoquer le problème de l'environnement. Nous avons mis en place une commission du développement durable au sein du conseil d'administration du groupe Air France-KLM.

L'engagement du groupe pour lutter contre le changement climatique et en faveur de la transition écologique est un engagement de très long terme. Nous sommes classés tous les ans numéro un de l'industrie aérienne par le *Dow Jones Sustainability Index* (DJSI).

C'est pour l'industrie aéronautique, qui est en bout de chaîne, une tâche difficile. On doit agir au niveau de l'ensemble de la filière. Nous voulons éviter toute taxation nationale ou européenne afin de ne pas fausser la concurrence internationale.

Nous sommes très impliqués dans cet engagement fort en matière de changement climatique et de transition écologique. Il convient donc d'inciter notre filière à investir dans des avions moins polluants et à poursuivre ses travaux en matière de carburants alternatifs.

Quelles que soient les difficultés du transport aérien, notre groupe est très impliqué dans ces domaines, qu'il s'agisse d'Air France, de Transavia ou de KLM. Je tenais à rappeler que nous partageons totalement cette démarche.

Mme Anne-Sophie Le Lay, secrétaire générale du groupe Air France-KLM. – Le transport aérien est en effet engagé depuis très longtemps sur les objectifs environnementaux qui, depuis quelques mois, occupent particulièrement l'ensemble de la filière. Malgré les travaux importants de R&D menés par les constructeurs, les ruptures technologiques ne sont toutefois pas pour demain.

Dans l'intervalle, il est important que la filière aérienne s'organise pour atteindre des objectifs de réduction de CO₂ que le groupe, tout comme l'ensemble du secteur, s'est fixé dans le cadre des accords de Paris et de la stratégie nationale bas-carbone.

Nous avons déjà eu l'occasion d'échanger, au Sénat comme à l'Assemblée nationale, autour des carburants alternatifs durables dans le cadre de la feuille de route nationale.

Il est important que nous le fassions en concertation avec les pouvoirs publics. Il convient que cette utilisation soit graduelle, globale, et puisse s'appuyer sur des investissements verts et les mécanismes de compensation nécessaires à la constitution de cette filière, bien évidemment dans le respect des équilibres économiques pour l'ensemble des acteurs.

C'est un enjeu important pour nous, et Air France-KLM souhaite très rapidement porter ces sujets pour les travailler avec l'ensemble de la filière.

M. Hervé Maurey, président. – Il reste en effet tout un travail à faire pour convaincre de l'engagement réel du secteur aérien en faveur de l'environnement, car il existe aujourd'hui un sentiment assez général que transport aérien et respect de l'environnement sont incompatibles.

Vous devez être convainquants, et cela doit passer par des mesures fortes et volontaristes.

M. Benjamin Smith. – S'agissant du marché du cargo, celui-ci revient sur le devant de la scène. Il ne s'est jusqu'à présent pas développé à cause des prix. Aujourd'hui, certains de nos appareils passagers servent cependant uniquement pour le cargo. Ce trafic augmente plus que celui des passagers, car les restrictions ne sont pas les mêmes.

M. Alain Fouché. – Quel est le type de masque utilisé lorsque l'avion est totalement rempli ?

Mme Anne Rigail. – Pour ce qui est des masques, ce n'est pas à nous d'édicter une doctrine. On étudie les préconisations des autres compagnies. Au Canada, je crois que les compagnies recommandent des masques grand public. Le port du masque est une mesure phare. C'est aux experts de se prononcer sur les masques qui devront être utilisés par les passagers.

Nous avons des stocks pour les clients qui n'en possèdent pas. Cela a pu se produire de manière exceptionnelle – j'ai deux vols en tête. Nos personnels disposent de stocks pour se protéger eux-mêmes et pour protéger les clients.

M. Éric Gold. – Je voudrais revenir sur le changement dans les mentalités et les pratiques au sortir de la crise sanitaire, ainsi que sur la place plus importante des enjeux environnementaux qui apparaît nécessaire.

S'il est difficile d'imaginer le monde de demain et l'impact de la crise sur notre mode de vie, des questions ne s'en posent pas moins. On a vu que vous vous les posez également, puisque la sortie de crise sera déterminante pour l'entreprise et que des restructurations sont inévitables.

Pourtant, certains territoires enclavés craignent de voir disparaître les lignes intérieures qui les relient à la capitale, comme celles qui desservent Clermont-Ferrand. La liaison ferroviaire rencontre des difficultés, et certains passagers se tournent donc vers l'aérien, qui s'avère généralement plus fiable et constitue une solution complémentaire.

On a abordé le sujet des aides liées à une meilleure pratique environnementale. Je voudrais évoquer les aides conditionnées à l'avenir des lignes d'aménagement du territoire dans le futur plan de transport post-crise. Mme Couderc a estimé que cette crise constituait une opportunité. J'aimerais savoir si les lignes d'aménagement du territoire seront confortées ou si elles demeureront, comme souvent, les grandes oubliées.

Enfin, mon collègue Jean-Pierre Corbisez s'interroge sur un éventuel transfert du siège du groupe Air France-KLM aux Pays-Bas, qui lui ferait économiser 700 millions d'euros par an. La situation économique difficile va-t-elle relancer ce projet ?

M. Guillaume Chevrollier. – Les membres de l'exécutif d'Air France ont affirmé que leur compagnie est très engagée en matière d'enjeux écologiques et estiment que cette crise sanitaire va avoir un effet de levier en matière de neutralité carbone.

Comment réagissez-vous aux propos de la présidente du Haut Conseil pour le climat qui, pour respecter les engagements en matière de climat, invite à réduire les déplacements en avion ?

La question du renouvellement accéléré de la flotte pour équiper celle-ci d'avions moins polluants recoupe la question du financement. Quels seront vos moyens, hormis le recours aux prêts des États ?

S'agissant de la reprise, comment allez-vous gérer le renouvellement des autorisations de vol de vos pilotes après ces nombreux jours sans voler ? Il faut à la fois garantir la sécurité sanitaire, mais aussi celle des vols.

Enfin, je salue l'engagement de votre compagnie s'agissant du rapatriement de nos compatriotes. Il reste toutefois encore des questions concrètes. Je pense à un étudiant de mon territoire, actuellement à Shanghai, dont le vol de retour, prévu le 25, a été annulé. Comment peut-il rentrer en France, aucune proposition alternative ne lui ayant été faite ? Quelle réponse concrète pouvez-vous lui apporter ?

M. Pierre Médevielle. – Je m'inquiète pour la situation de votre compagnie, mais aussi pour celle des compagnies européennes et mondiales et de l'industrie aéronautique.

Quelles conséquences aura selon vous cette crise sur cette dernière ? Où en êtes-vous de vos commandes en cours ? Allez-vous pouvoir les maintenir ?

Mme Anne Rigail. – Je pense que la crise a révélé le rôle du transport aérien. Même si nous volons de manière plus modérée, nous avons tenu à assurer la continuité territoriale. Nous sommes restés présents, alors que beaucoup d'autres ont arrêté leurs activités.

Le transport aérien est nécessaire aux besoins essentiels ainsi qu'à l'offre cargo, très inférieure à la normale, l'essentiel étant assuré par les vols de passagers. Faute de transport de passagers, on n'arrive plus à acheminer le matériel sanitaire, d'où le pont aérien avec la Chine, ou les matériels vers les DOM-TOM, voire la livraison des produits frais et ultra-frais.

On a parfois des demandes antagonistes entre le fait de limiter le transport aérien et d'augmenter l'offre cargo, alors qu'on parle de la même chose. Le transport aérien reste un besoin essentiel et joue un rôle crucial pour le rayonnement de la France. Au-delà de notre

souci de contenir ce virus et de le maîtriser, cette crise a démontré à quel point une compagnie comme la nôtre est essentielle pour une nation qui, comme la France, veut avoir une vraie présence dans le monde.

Quant à la personne bloquée à Shanghai, les autorités chinoises n'ont malheureusement pas permis la reprise du trafic de passagers. On a d'ailleurs dû organiser notre pont aérien *via* Séoul. Nos pilotes, qui étaient testés avant leur départ, étaient à nouveau testés en Chine. L'un d'eux, déclaré positif, est longtemps resté bloqué en Chine. Nous n'avons pas repris notre trafic de passagers sur la Chine.

Pour le faire, il faudra que la Chine nous y autorise, comme c'est le cas de la plupart des pays africains, des États-Unis ou de l'ensemble du monde. La reprise dépend de facteurs extérieurs très nombreux. Tenter des prédictions relève d'un exercice assez peu scientifique.

La problématique des lignes d'aménagement du territoire, la liaison entre Paris et les régions, ainsi que la réduction des pertes des vols domestiques constituent des sujets essentiels. Il faut bien évidemment maintenir certaines destinations. Je rappelle que nous renforçons le lien des régions vers le *hub* de Roissy, certaines correspondances internationales jouant un grand rôle pour les régions. Nous étudierons les choses au cas par cas.

Il faut aussi que ces lignes soient soutenables économiquement. Toutes ne le sont pas toujours. Il faut qu'on se penche sur le sujet en concertation avec tous les acteurs concernés.

Pour ce qui est de la reprise et du respect de la sécurité des vols, qui sont des points fondamentaux, nous veillons à ce que notre programme minimum soit assuré par différents types d'avions afin de faciliter la reprise. La Direction générale de l'aviation civile (DGAC) a accepté certaines facilités dans le domaine de l'extension des licences des pilotes. Nous allons faire voler nos instructeurs et reprendre les séances de simulateur pour pouvoir réaliser la reprise en toute sécurité. Des études sont en cours pour ce faire.

M. Benjamin Smith. – En matière de formation, tous nos pilotes doivent réaliser six atterrissages par période de 90 jours. S'ils n'en ont pas la possibilité, des simulateurs de vol leur permettent de s'entraîner sur les appareils qu'ils utilisent. Nous en possédons en grand nombre. Par ailleurs, notre activité va progressivement reprendre et s'accélérer dans les prochaines semaines, après le déconfinement.

Le plan stratégique mis en place en novembre dernier représente 30 % ou 45 % de nos besoins pour assurer la rentabilité d'Air France. Beaucoup d'options existent, mais c'est probablement la meilleure façon de financer nos appareils.

Mme Anne-Marie Couderc. – Le transport aérien est aujourd'hui contesté, très certainement à juste titre dans certains cas. Cette crise révèle tout l'intérêt que représente le secteur aérien pour relier des territoires là où aucun autre moyen de transport n'est possible. On le constate aussi en matière de rapatriement ou de transport de matériel médical.

Je pense que les compagnies aériennes responsables, au lendemain de la crise, devraient être mieux considérées, notamment au regard des modes de concurrence.

Aujourd'hui, les compagnies aériennes comme Air France, KLM et autres respectent un certain nombre de règles face à des compagnies qui recourent au dumping de façon tout à fait anormale.

Nous ne bénéficions cependant pas de règles suffisamment équitables en matière de concurrence dans le transport aérien. Les États qui apportent leur soutien aux compagnies devraient demeurer vigilants face aux règles de concurrence.

95 % des collaborateurs d'Air France bénéficiant de contrats de droit français, il est très difficile de se battre face à certains concurrents qui n'appliquent pas les mêmes règles que nous.

M. Hervé Maurey, président. – Cette situation est malheureusement assez structurelle et récurrente.

M. Jean-Marc Boyer. – Vous avez évoqué 36 destinations jusqu'en mai et un vol Toulouse-Marseille-Nice par jour. Quand envisagez-vous de faire fonctionner à nouveau l'aéroport d'Orly ?

Concernant l'avenir des lignes intérieures, vous connaissez les difficultés de la région Auvergne. Nous n'avons pas de TGV et sommes dotés de trains obsolètes. Jean-Baptiste Djebbari, la semaine dernière, nous a parlé d'un rephasage des opérations de modernisation de la ligne. On peut donc être relativement inquiet.

Reste l'avion. Je comprends le problème financier que pose le fonctionnement aérien des petites lignes, mais les régions sont-elles sollicitées dans le cadre de nouveaux programmes de financement ? Elles ont en effet la compétence économique et tiennent à conserver un trafic aérien vers Paris.

On peut comprendre qu'il n'y aura pas autant de vols qu'auparavant, mais il est indispensable de maintenir le lien. Il ne faudrait pas ajouter une crise économique à la crise sanitaire.

M. Ronan Dantec. – Je salue les déclarations très fortes de toute l'équipe d'Air France, réunie autour de Mme Couderc, concernant la transition écologique.

Je voudrais revenir sur deux questions faisant écho à la dernière intervention d'Anne-Marie Couderc.

Premièrement, la compagnie Air France, malgré le contexte de crise économique que connaît le transport aérien, va-t-elle poursuivre sa politique de compensation des vols ? On pourrait d'ailleurs espérer que celle-ci se porte sur les vols internationaux, puisqu'on n'aura pas de neutralité du transport aérien sans compensation à la hauteur des émissions de CO₂.

Deuxièmement, il est peu probable que les carburants de seconde génération, à ce stade, soient concurrentiels par rapport à un prix du pétrole qui pourrait rester relativement bas pendant un certain temps, même si les fluctuations sont rapides. S'il n'existe pas de taxe carbone forte sur le transport aérien, il n'y a pas de modèle économique viable avec des carburants alternatifs.

Air France va-t-elle prendre le *leadership* d'une coalition de compagnies responsables comme Lufthansa ou autres pour imposer des compensations carbone plus fortes au niveau international ? On peut penser que les Chinois sont moins en situation de force qu'au moment où ils se sont opposés à l'ETS. Il est peu probable qu'on y parvienne sans cette coalition ni sans remise en cause des règles internationales.

Enfin, cela ne signifie-t-il pas qu'on accepte l'augmentation du prix du billet du transport aérien ? Cela veut dire que l'on ramène un certain nombre de passagers vers le train et que l'on réserve le transport aérien pour les endroits où il est nécessaire aux échanges économiques...

M. Cyril Pellevat. – La distanciation sociale va inmanquablement se traduire par une perte de recettes et par la diminution du nombre de sièges offerts. Vous avez évoqué un remplissage aux deux tiers. À périmètre constant, les charges d'exploitation, notamment en termes de masse salariale des navigants et non navigants, vont automatiquement peser. Quelle sera votre stratégie de maîtrise des coûts ? Envisagez-vous de négocier certains accords d'entreprise ?

L'éventualité des licenciements à l'issue de la prorogation du chômage partiel est-elle envisagée en cas de reprise de l'exploitation de la totalité du réseau pour 2022 ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Quelles sont les conséquences de la crise sur l'industrie aéronautique et notamment sur Airbus ?

En second lieu, qu'en est-il du Boeing 737 MAX et de la politique d'Air France concernant cet avion, que le recyclage de l'air rendrait bien moins polluant que les autres ?

M. Hervé Maurey, président. – Une précision en matière de chiffres.

Vous avez été discrets – et on peut le comprendre – sur l'ampleur des besoins financiers. Peut-on avoir quelques éléments sur la trajectoire que vous imaginez pour 2020, en termes de résultats notamment ?

Mme Anne Rigail. – Air France ne décide de rien concernant Orly. Nous y avons actuellement entre 1 000 et 2 500 passagers par jour, contre 150 000 habituellement.

Le fait de se regrouper sur Roissy avait donc du sens. La réouverture d'Orly dépendra de la reprise, du rythme du déconfinement, du besoin des autres compagnies et des décisions d'ADP. C'est donc une question à laquelle il est difficile de répondre aujourd'hui.

Pour ce qui est de Clermont-Ferrand, nous sommes bien conscients de l'importance du transport aérien. C'est pourquoi il va falloir travailler le dossier avec l'ensemble des parties prenantes. Clermont-Ferrand est aujourd'hui relié à Orly, à Charles-de-Gaulle et à d'autres régions importantes. Il faut trouver une façon de maintenir des dessertes dans une économie soutenable à moyen-long terme, pour nous comme pour les régions.

Concernant la question de la distanciation sociale, je me suis peut-être mal fait comprendre. Aujourd'hui, la distanciation sociale signifierait un coefficient de remplissage à 66 % et une baisse de nos recettes de l'ordre de 20 %. Aucun modèle ne peut, à moyen-long terme, s'adapter à cette mesure. C'est, je pense, le cas de la très grande majorité des compagnies.

Bien évidemment, il faudra accélérer notre plan de transformation et être plus productifs et efficaces. La reprise étant plus lente que ce que l'on avait imaginé, nous réfléchissons à pouvoir appliquer le chômage partiel durant une période plus longue, mais ce n'est ni décidé ni officialisé.

Pour en revenir aux sujets environnementaux, il faut selon moi poursuivre plus que jamais la compensation des vols. Les carburants ne concernent pas que les compagnies aériennes, qui sont en bout de chaîne. On ne peut pas toujours se retourner vers la compagnie aérienne pour lui demander des comptes. C'est une transition qu'il va falloir aborder avec l'ensemble de la filière.

Comment être *leader* et montrer la voie ? Nos plus grands concurrents sont les compagnies du Golfe. Nous en avons sur toutes nos lignes. Il faut donc une logique et une cohérence globale pour que ce soit supportable.

Mme Anne-Sophie Le Lay. – Vous avez abordé deux enjeux importants, la compensation et les carburants alternatifs. Plusieurs systèmes européens et mondiaux sont en train de se mettre en place dans le cadre du programme Corsia.

On a rappelé à quel point notre secteur est concurrentiel. Il est important que tous les enjeux de compensation et de taxation du secteur aérien soient envisagés dans un cadre européen et surtout international, afin que l'ensemble des compagnies soient dans la même situation et soumises aux mêmes dispositions fiscales.

Il en va de même des carburants alternatifs. La France a pris une initiative extrêmement importante sur ce sujet fin janvier en lançant, dans le cadre de l'engagement pour la croissance verte, un appel pour le lancement d'une filière de carburants alternatifs en France. On attend la réponse pour fin septembre. Ces sujets doivent également être portés au niveau européen dans le cadre du *Green Deal* actuellement en discussion au niveau européen.

Nous portons évidemment ces sujets en France. Nous sommes convaincus que c'est une bonne transition pour le secteur aérien et l'ensemble de la filière. Nous sommes associés à Safran et Total dans les discussions avec les aéroports, en particulier ADP. Nous pensons utile de les porter de la même manière au niveau européen. C'est ce que nous faisons dans le cadre de l'Association des compagnies aériennes européennes.

Mme Anne-Marie Couderc. – Il nous est difficile de nous exprimer sur les questions financières que vous avez soulevées, monsieur le président. Air France et KLM travaillent sur les *business plans* qui fondent les besoins de soutien de leur trésorerie pour les mois à venir. Il nous est difficile de nous exprimer sur ce sujet aujourd'hui, et croyez bien que j'en suis désolée.

Vous connaissez notre transparence, mais il s'agit de questions assez sensibles tant que nous n'avons pas abouti dans les discussions, d'autant que les prévisions sur lesquelles nous nous fondons ont beaucoup bougé au long des dernières semaines, compte tenu de la chute de notre activité et du fait que les perspectives de reprise d'activité ne sont pas très claires. Nous nous exprimerons sur ces sujets dès que nous le pourrons.

J'ajoute que nous aurons les résultats du premier trimestre début mai. On y verra alors plus clair, et nous pourrons nous exprimer plus librement.

M. Benjamin Smith. – Nous n'avons pas commandé de 737 MAX. Nous disposons d'A220 pour la flotte moyen-courrier en France, de 737 NG pour Transavia, ainsi que pour KLM.

Quant aux salaires des pilotes, ils sont au prix du marché, et je veux remercier nos salariés pour leur engagement.

Ceux qui nous soutiennent, en particulier le Gouvernement français, doivent être convaincus qu'Air France peut devenir, avec toutes les parties prenantes, un champion mondial dans son domaine.

M. Hervé Maurey, président. – Merci d'avoir consacré près de deux heures à cet échange très intéressant, même si on n'a pas obtenu de réponses à toutes les questions – mais nous comprenons votre discrétion sur certains sujets.

Nous sommes très attachés au pavillon français et au fait de pouvoir disposer d'une entreprise aérienne française performante. Nous soutiendrons tous les efforts qui seront faits par l'État et le Gouvernement pour vous accompagner dans cette période difficile, dont nous espérons, comme vous, qu'elle constituera une opportunité pour votre entreprise.

Néanmoins, notre commission demeurera vigilante en matière d'aménagement du territoire et de développement durable. Il ne faut pas que la nécessaire réduction des coûts se fasse au détriment de l'aménagement du territoire. Il est vrai que ce n'est pas aux entreprises de le financer. Il doit exister une répartition équitable entre l'État et l'entreprise dans cette prise en charge.

Nous veillerons à ce qu'Air France-KLM puisse remplir sa mission et que les attentes exprimées au cours de cette audition ainsi qu'à l'extérieur de notre assemblée en matière d'environnement se traduisent par des faits.

La réunion est close à 17 heures 55.

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

Mardi 28 avril 2020

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La téléconférence est ouverte à 15 heures.

Audition de MM. Bernard Doroszczuk, président, Olivier Gupta, directeur général, et Philippe Chaumet-Riffaud, commissaire de l'Autorité de sûreté nucléaire (en téléconférence)

M. Hervé Maurey, président. – Nous auditionnons aujourd'hui MM. Bernard Doroszczuk, président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), Olivier Gupta, directeur général, et Philippe Chaumet-Riffaud, commissaire de cette institution. Notre collègue Patrick Chaize, vice-président de la commission, me remplacera à partir de seize heures. Cette audition est ouverte à la presse et fait l'objet d'une captation vidéo qui sera mise en ligne sur le site du Sénat.

Le secteur nucléaire est essentiel à la vie de la Nation, pour assurer la continuité de la fourniture en électricité des entreprises et des ménages, car il constitue la première source de production d'électricité.

En organisant cette audition, notre objectif est double : premièrement, vérifier que, malgré la crise sanitaire, l'ASN poursuit ses missions de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, notamment pour ce qui concerne le nucléaire médical ; deuxièmement, identifier les enjeux de la sortie du confinement car l'on sait que les phases de redémarrage de certains outils industriels sont particulièrement accidentogènes. Les référents que la commission a nommés pour suivre le dossier de la prévention des risques pendant cette période, à savoir M. Médevielle, Mme Tocqueville et M. Gontard, vous interrogeront notamment sur ces aspects.

Le 17 mars dernier, l'ASN a annoncé la suspension des inspections sur les sites nucléaires et, pour ses agents, le recours généralisé au télétravail. Vous réalisez donc des contrôles sur pièces, à distance. Aussi, la première question que l'on est en droit de se poser est la suivante : pouvez-vous garantir le même niveau de sûreté qu'en temps normal, lorsque vous vous rendez sur place ?

Le 26 mars, vous avez signalé des points de vigilance complémentaires pour l'exploitation des centrales tout en maintenant le principe de suspension des contrôles, sauf « *événement significatif* ». Avez-vous été conduits à opérer des inspections sur site depuis cette date ? Dans quelles conditions les agents travaillent-ils ? Que recouvre l'expression d'événement significatif ?

En outre, la plupart des chantiers de démantèlement ont été suspendus. Des installations nucléaires ont été mises à l'arrêt dès lors que leur fonctionnement n'était pas indispensable à la continuité de la vie de la Nation : c'était justifié, étant donné que, depuis le début de la crise, la consommation d'électricité a diminué de 15 % à 20 %. Quels sont les sites arrêtés ? Quelles sont les conséquences de ces arrêts sur les chaînes d'approvisionnement en combustible neuf et en équipements de maintenance ?

Enfin, dernier sujet sur lequel nous souhaitons vous interroger aujourd'hui : le quatrième réexamen périodique des réacteurs de 900 mégawatts, qui sont les plus anciens. Cette phase de réexamen vise à actualiser un certain nombre d'études sur les centrales concernées et à cibler plus précisément les opérations de maintenance nécessaires pour atteindre des objectifs de sûreté se rapprochant le plus possible de ceux assignés aux réacteurs de nouvelle génération. Vous préparez cette échéance depuis deux ans avec l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Pouvez-vous nous indiquer, dans les grandes lignes, les prochaines étapes prévues ? Le calendrier de la consultation du public, annoncée pour la fin de l'année 2020, pourra-t-il être maintenu ? La première prise de position spécifique concernera le réacteur n° 1 de la centrale de Castin. Elle est prévue pour 2022. Un certain nombre de centrales doivent suivre – le Blayais, le Bugey, Chinon, Cruas, Dampierre, Gravelines, Saint-Laurent-des-Eaux. Quant aux deux réacteurs nucléaires de Fessenheim, ils doivent être arrêtés en 2020.

M. Bernard Doroszczuk, président de l'Autorité de sûreté nucléaire. – En préambule, je tiens à saluer devant vous l'engagement particulièrement important des personnels de l'ASN, qui a permis de continuer à assurer, dans des conditions adaptées, cette mission essentielle qu'est le contrôle de la sûreté nucléaire.

Premièrement, avec l'épidémie de Covid-19, l'industrie nucléaire est confrontée, pour la première fois de son histoire, à une gestion de crise présentant des enjeux de sûreté dont l'origine n'est pas une cause technique liée aux activités nucléaires. Pour les responsables d'activités nucléaires comme pour les autorités de contrôle, l'enjeu commun est la capacité à mobiliser en nombre suffisant les personnels qualifiés nécessaires à l'exploitation, à la maintenance et au contrôle des installations dans des conditions sanitaires sûres. Pour faire face à ce défi, exploitants, responsables d'activité et régulateurs disposent d'outils de gestion en situation de crise, qui reposent largement sur les plans de continuité d'activité (PCA). C'est le cas de l'ASN. Ces plans ont été activés et, à ce stade, leur mise en œuvre ne soulève pas de difficultés particulières.

Deuxièmement, face à cette situation inédite, les installations nucléaires dont le fonctionnement n'est pas vital pour la production d'électricité ont été rapidement mises à l'arrêt ; c'est le cas des installations de recherches du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), des centres de stockage des déchets de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra), des chantiers de reprise et de conditionnement des déchets relevant du CEA et d'Orano, ainsi que des opérations de démantèlement relevant du CEA, d'Orano ou des deux. Outre les centrales nucléaires d'EDF, les quelques activités liées à la production radiopharmaceutique et les opérations de transport, seules les activités d'Orano à La Hague et au Tricastin et de Framatome nécessaires au fonctionnement des réacteurs, comme la fourniture en combustible, ou à l'équilibre du cycle, comme le retraitement de combustibles usés, ont été maintenues.

Les enjeux de sûreté concernent donc un nombre réduit d'installations et un nombre très réduit d'exploitants – deux principalement. À ce stade, les installations nucléaires disposent d'une présence suffisante en personnel, dont l'organisation, le plus souvent en équipes séparées, permet d'assurer un fonctionnement normal. En revanche, faute de moyens suffisants en personnel et en prestataires spécialisés, ou du fait de la difficulté à respecter les gestes barrières et les règles sanitaires pour certaines opérations, les chantiers sont plus longs et les activités sont réduites pour l'ensemble des exploitants. Par exemple, fin avril, dans les centrales nucléaires, la durée de nombreux arrêts de tranche a été augmentée et plus d'une vingtaine d'arrêts de réacteur ont été décalés. Ces décalages ont des incidences sur le respect de certaines échéances réglementaires et conduisent l'ASN à instruire des demandes ponctuelles de dérogation, qui n'ont pas, pour l'instant, soulevé de difficulté. Ils ont également des incidences sur la maintenance et induisent des retards dans certains travaux d'amélioration de la sûreté. Il en est ainsi de la mise en service, prévue le 30 juin prochain, de certains diesels d'ultime secours (DUS) ; elle devra être reportée du fait de la défaillance du prestataire américain, retourné aux États-Unis.

Troisièmement, le contrôle des installations nucléaires en exploitation se poursuit, sous des formes adaptées, sans que l'ASN baisse son niveau d'exigence. Nous sommes en contact avec nos homologues étrangers. Dans tous les pays, ils ont dans un premier temps déployé des techniques de contrôle à distance. Les autorités qui disposaient d'inspecteurs permanents sur les sites nucléaires, comme aux États-Unis et en Grande-Bretagne, ont réduit très notablement leur activité ou leur ont demandé d'opter pour le télétravail.

Dès l'annonce du confinement, l'ASN a adapté ses modalités d'intervention et de contrôle, en procédant à distance tout en maintenant la possibilité d'interventions sur site en cas d'événement significatif. Ainsi, une inspection réactive a eu lieu sur le site de Belleville-sur-Loire d'EDF, à la suite d'un incident hors secteur nucléaire, à savoir un départ de feu provoqué par la rupture d'un flexible sur un parc à gaz, avec une inflammation d'hydrogène.

Les opérations de contrôle menées par l'ASN conviennent pour une très grande majorité des situations rencontrées : elles consistent à exercer un contrôle de second niveau sur la bonne exécution des opérations d'exploitation ou de maintenance, qui sont contrôlées au premier niveau par l'exploitant, premier responsable de la sûreté, ou par des organismes habilités mandatés par l'ASN. Ce contrôle de second niveau peut être réalisé sur la base de justificatifs consultables sur place ou à distance, ou en ayant un accès direct, par liaison numérique, au système de gestion et d'enregistrement informatique des exploitants. L'accès direct permet aux inspecteurs de combiner en temps réel un certain nombre de paramètres d'exploitation et de données concernant le traitement des écarts et d'aller chercher les informations dont ils ont besoin.

Après une période de démarrage, les contrôles exercés à distance par l'ASN sont, aujourd'hui, par leur intensité et leur profondeur, équivalents à ceux réalisés en situation normale, y compris sur les réacteurs. Le nombre d'inspections et de contrôles réalisés en un mois à distance est comparable au chiffre de l'année dernière, pour la même période.

Toutefois, après la première annonce de prolongation du confinement par le Gouvernement, l'ASN a engagé un travail de réflexion pour définir de manière concertée avec son personnel les sujets spécifiques pour lesquels les inspections sur site sont nécessaires, en sus des contrôles à distance, ainsi que les conditions de leur réalisation. Ces inspections sont notamment justifiées par le besoin de superviser la réalisation de certains gestes techniques complexes, qui ne peuvent être examinés que *de visu*, ou encore de contrôler l'état des installations et le respect des gestes barrières dans le contexte épidémique. Cette reprise de l'activité d'inspection sur site est désormais opérationnelle. Elle sera réalisée de manière coordonnée pour nos missions d'inspection de sûreté et d'inspection du travail.

En outre, l'ASN poursuit son activité d'instruction en s'appuyant sur l'expertise de l'IRSN. Des dossiers à fort enjeu, notamment la poursuite d'exploitation des réacteurs de 900 mégawatts, sont instruits normalement à ce stade. Nous maintenons la date prévisionnelle de la consultation publique à la fin de l'année 2020. Seules quelques décisions imposant une consultation publique ou ayant un impact significatif sur l'environnement seront retardées, conformément à l'ordonnance du 25 mars 2020.

Quatrièmement, dans les prochains mois, les retards et les reports cumulés des arrêts de tranche pour EDF vont imposer une reprogrammation substantielle des arrêts. Par effet domino, cette dernière va largement déborder sur 2021, voire sur 2022. Cette situation conjuguera des enjeux forts de sûreté et de sécurité d'alimentation électrique. Contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays, notamment les États-Unis, EDF n'a pas prévu de réduire drastiquement son volume de travaux – maintenance et modifications – pendant les arrêts de réacteurs, ce qui est favorable à la sûreté. EDF et l'ASN sont en étroite relation pour examiner l'ensemble de ces questions et leurs conséquences, au regard des échéances et des prescriptions applicables à chaque réacteur.

La reprise des activités sur site, qui s'effectuera dans un contexte de surcharge d'activité, du fait des reports, et d'accumulation de la fatigue et du stress, devra faire l'objet d'une attention particulière. Une grande vigilance sera portée au risque organisationnel et humain, dû notamment aux changements de l'organisation du travail, aux évolutions, menées dans l'urgence, des procédures et des référentiels, ainsi qu'aux arbitrages à réaliser au quotidien entre la sûreté réglée, définie par les textes, et la sûreté gérée, sur le terrain, au regard du contexte.

Plus généralement, la gestion de la crise sanitaire devra nous conduire à étudier, le moment venu, le retour d'expérience en vue de la gestion de situations post-accidentelles en cas d'accident nucléaire, qu'il s'agisse de la communication, de l'expertise, de l'association des parties prenantes lors du déconfinement, des équipements à distribuer ou encore de la gestion des impacts indirects, de longue durée, sur la population.

Cinquièmement et enfin, la majorité des activités contrôlées par l'ASN dans le secteur médical concernent les actes diagnostiques et thérapeutiques mettant en œuvre des rayonnements ionisants. Ces activités ne sont pas situées en première ligne face à l'épidémie, mais elles apportent un soutien significatif. Elles doivent être maintenues dans des conditions sûres pour ne pas réduire les chances des patients, notamment ceux atteints de tumeurs cancéreuses.

Pour faciliter la mobilisation de l'ensemble des personnels médicaux des hôpitaux publics et privés contre l'épidémie, l'ASN a, dès le début du confinement, réduit drastiquement son activité de contrôle sur sites. En revanche, elle a traité de manière prioritaire les demandes d'autorisations spécifiques en lien avec la gestion de la crise, notamment pour l'utilisation à des fins de diagnostic du Covid-19 des scanners de radiothérapie, de médecine nucléaire et de blocs opératoires.

De plus, l'ASN a instruit dans des délais très courts des demandes de déplacement de matériels de diagnostic entre établissements et d'adaptation ponctuelle des locaux pour faciliter la prise en charge des patients atteints du Covid-19 dans des chambres de plurithérapie ou de radiothérapie interne vectorisée. Avec les sociétés savantes, les constructeurs et les fournisseurs de dispositifs médicaux, l'ASN a mené des réflexions pour évaluer les conséquences de la gestion de l'épidémie. Il s'agit d'anticiper l'absence éventuelle de professionnels nécessaires à la radioprotection et la difficulté de réalisation des contrôles ou des opérations de maintenance sur les équipements, y compris dans les prochains mois. Là est l'enjeu pour faire face au rattrapage des soins. Ces travaux ont été menés en lien avec le ministère de la santé, l'Institut national du cancer (INCA), le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) et l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM).

M. Pierre Médevielle. – L'incendie survenu récemment sur le site de Tchernobyl nous le rappelle : qu'il s'agisse des centrales ou du nucléaire médical, il ne faut jamais baisser la garde. EDF a activé des plans de continuité d'activité (PCA) pour assurer le maintien en exploitation de certaines centrales. Les avez-vous évalués et contrôlés ? Dans l'affirmative, quel est le taux d'activité des personnels d'EDF dans les centrales ? Avez-vous chiffré les besoins en masques et en équipements pour ces personnels, afin qu'ils respectent les mesures de prévention sanitaire ?

Ensuite, dans un communiqué du 26 mars dernier, vous indiquez avoir alerté EDF sur la situation de salariés d'entreprises sous-traitantes, lesquelles sont très présentes sur les sites nucléaires. Vous avez demandé à EDF de définir clairement les activités de maintenance et de logistique pour lesquelles une continuité d'activité est indispensable, en s'assurant que les conditions de santé et de sécurité sont communiquées et mises en place correctement pour tous les salariés, sur tous les sites. Quels manquements avez-vous constatés à ce titre ? Comment les avez-vous relevés : par les remontées des syndicats ou par des inspections sur place ? EDF a-t-elle donné les informations demandées ? Avez-vous d'autres points ou enjeux à signaler, pour ce qui concerne vos relations avec EDF pendant cette période ?

Enfin, dans une note récente, France Stratégie anticipe une baisse de la production d'électricité nucléaire annuelle. Quels sont les enjeux du déconfinement et de la reprise d'activité pour les installations arrêtées ? Quels dispositifs mettez-vous en place pour en garantir la sûreté dans cette phase sensible ? Quels sont les équipements et les activités à surveiller spécialement sur les sites mis à l'arrêt ? Avez-vous préparé des lignes directrices ou des instructions techniques ?

M. Bernard Doroszczuk. – EDF a activé son plan de continuité d'activité (PCA), qui comprend des dispositions quant à la présence minimale des équipes de conduite et de maintenance pour poursuivre l'activité. Ainsi, EDF ne peut pas maintenir son activité dès lors que 20 % du personnel indispensable à la conduite des réacteurs est indisponible pendant dix semaines ou que 40 % de ce personnel est indisponible pendant deux semaines ; aujourd'hui, nous en sommes très loin. EDF dispose d'effectifs suffisants, y compris en télétravail. Nous avons contrôlé ces exigences en continu et nous n'avons pas constaté de difficulté particulière.

Par ailleurs, EDF a pris des dispositions visant à éviter le risque de contamination au sein de son personnel. Elle a mis en place des équipes qui se succèdent sans se rencontrer. Elle a prévu des effectifs de réserve, maintenus à domicile, sans risque d'exposition, qui peuvent être mobilisés en cas de difficulté pour intervenir sur site. Ces dispositions nous ont semblé tout à fait adaptées.

En revanche – et la question ne se pose pas seulement pour EDF –, on observe un fort besoin en masques. Ces derniers ont été attribués en priorité aux postes les plus sensibles, en particulier en salle de commande, ou encore sur les chantiers où la coactivité entre les prestataires et le personnel d'EDF est la plus importante. Au fil du temps, la fourniture de masques s'est améliorée : depuis hier, l'ensemble des intervenants des sites nucléaires, personnels EDF ou prestataires, semblent tous équipés de masques de protection chirurgicaux, quel que soit le poste qu'ils occupent. Nous avons suivi ce dossier, notamment le déploiement des mesures de protection et le respect des gestes barrières, en notre qualité d'inspecteur du travail dans les centrales nucléaires.

C'est au titre de cette même mission que nous avons veillé au respect des règles d'intervention sur site en situation de pandémie. Avec l'ensemble des entreprises de la filière nucléaire, EDF a élaboré une charte de protection des personnels intervenants, qu'ils soient prestataires ou relèvent de l'entreprise elle-même. À notre connaissance, cette charte a été bien accueillie et les conditions d'intervention les plus satisfaisantes ont été garanties.

Nous avons été associés à l'ensemble des discussions avec les représentants du personnel, qu'il s'agisse du renforcement des plans de prévention ou de la mise en place des mesures barrières. Nous avons été sollicités dans un certain nombre de cas, comme pour l'exercice du droit de retrait. Nous avons donc été particulièrement présents, même à distance, en relation avec les personnels, leurs représentants, EDF et ses prestataires. La situation n'est pas idyllique mais elle s'améliore et nous restons on ne peut plus vigilants.

La reprise d'activité exigera, elle aussi, une vigilance extrême. Certaines équipes sont fatiguées et stressées, du fait de préoccupations personnelles – certaines familles ont par exemple été infectées. Le facteur humain devra être pris en compte dans le rythme de reprise d'activité. Nous avons attiré l'attention d'EDF sur ce point, dont elle est parfaitement consciente.

Un certain nombre de règles du jeu seront différentes. Les conditions d'intervention et de travail ne seront pas les mêmes qu'auparavant ; les chantiers seront plus longs et plus séquencés, les prestataires interviendront avec plus de difficulté, en devant respecter les gestes barrières et les distances de sécurité. Nous ferons preuve d'une grande vigilance, notamment par le biais des inspections sur site, qui vont reprendre ; nous examinerons les aspects de sûreté, organisationnels et humains et nous veillerons au respect du code du travail.

Enfin, les réacteurs arrêtés sont ceux dont l'arrêt était déjà programmé, soit pour simple rechargement en combustible neuf soit pour visite périodique. Toutefois, les opérations d'arrêt de tranche seront plus longues que prévu et les réacteurs qui devaient suivre font, aujourd'hui, l'objet d'un report d'arrêt.

Mme Nelly Tocqueville. – S'inscrivant dans le long terme, le démantèlement des centrales ne devrait pas être affecté par la crise. La loi prévoit de faire passer la part du nucléaire dans la production d'électricité de 75 % à 50 % d'ici à 2035. Les deux réacteurs de la centrale de Fessenheim devaient être arrêtés cet été. Il s'agit d'une opération complexe et coûteuse. Or les opérateurs du secteur de l'énergie, et notamment EDF, voient leurs recettes chuter avec la baisse de la demande et la crise les amène à réduire leurs effectifs sur place. Le démantèlement du réacteur n° 1 pourra-t-il néanmoins être opéré dans des conditions optimales de sûreté et de sécurité ? Les arrêts de tranche ont été reportés, mais ils devront être effectués. Pourront-ils l'être dans de bonnes conditions de sécurité ? Il y aura, comme vous l'avez dit, une forte pression sur le personnel. Si l'hiver est précoce et rigoureux, la maintenance pourra-t-elle être assurée en toute sécurité ? L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) nous a dit qu'un plan était à l'étude : pouvez-vous nous donner davantage de précisions ?

M. Bernard Doroszczuk. – Les opérations de démantèlement font l'objet de provisions financières de long terme, qui ne sont pas affectées par les pertes d'exploitation actuelles. Leur calendrier s'étale sur des années, voire des décennies, et la crise ne le modifiera pas de manière significative. Mais la non-mobilisation de certaines compétences dans les mois qui viennent peut mettre en péril certaines entreprises. En sortie de confinement, l'ensemble des chantiers pourront être réactivés, je suppose, en respectant les gestes barrières. Après tout, les opérations de démantèlement ne mobilisent que quelques dizaines de personnes simultanément.

Les arrêts de tranche sont actuellement allongés du fait de la difficulté à mobiliser les prestataires habituels. Le 21 avril, trente-huit tranches nucléaires étaient en production, trois réacteurs étaient en arrêt fortuit, trois étaient arrêtés pour économiser le combustible et treize tranches étaient arrêtées pour maintenance. C'est normal : au printemps, la baisse de consommation permet de débiter les opérations de maintenance. L'idée est que les tranches soient disponibles entre novembre et février. C'est cette disponibilité que la crise peut compromettre, en retardant les arrêts prévus au printemps. Cela peut créer un problème d'équilibre entre offre et demande. Nous travaillons sur ce sujet avec EDF, qui envisage plusieurs solutions, comme le report, pour quelques mois, de certaines épreuves de contrôle réglementaires, voire l'annulation de certains arrêts de simple rechargement. Dans les deux cas, cela ne poserait pas de problème de sûreté, mais il y aura sans doute un impact de la crise actuelle jusqu'à la campagne 2021-2022.

Il importe en tous cas qu'EDF maintienne des marges de manœuvre pour faire face au défi de la sécurité de l'alimentation électrique : si la capacité des réacteurs n'était que

légèrement supérieure ou égale à la demande et qu'un problème fortuit ou générique survenait, l'ASN n'en demanderait pas moins l'arrêt ponctuel des réacteurs concernés.

M. Guillaume Gontard. – La crise a modifié l'organisation du travail. Certaines méthodes nouvelles pourraient-elles perdurer après la crise ? Je pense, par exemple, à l'usage plus vertueux du combustible. La crise a-t-elle provoqué des tensions sur l'approvisionnement en uranium ? Quel est son impact sur vos tâches d'inspection et de contrôle ? Comment avez-vous fixé l'ordre de priorité de vos interventions, forcément moins nombreuses ? *Quid* du lien avec les sous-traitants ? C'est lors de la reprise de la production que les risques seront les plus importants. La gestion des stocks de masques pose de nombreuses questions. Cela vous incite-t-il à repenser celle des stocks de pastilles d'iode ?

M. Olivier Gupta, directeur général de l'Autorité de sûreté nucléaire. – Concernant l'approvisionnement en combustible, nous n'avons pas connaissance de difficultés particulières, car les usines concernées continuent à fonctionner. Les arrêts pour économie de combustible effectués actuellement par EDF ne sont pas un levier nouveau : ils sont couramment utilisés pour ajuster la production à la consommation.

Dès le début de la crise, nous avons compris qu'il faudrait inventer de nouvelles méthodes de contrôle. Certaines seront sans doute encore utilisées après la crise. Il en est ainsi des inspections à distance, qui nous permettent d'examiner les mêmes documents que sur site ; comme ceux-ci nous sont transmis au préalable, nous pouvons mieux cibler nos questions. La vérification à distance des paramètres de la centrale, grâce à des outils de visualisation que nous avons mis en place à la suite de la crise, permet aussi un *monitoring* précis de la situation des réacteurs.

Nous réfléchissons dès aujourd'hui à la reprise de l'activité des installations après le 11 mai. Nous discutons avec le ministère de l'intérieur et le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) des enseignements que nous pouvons tirer de cette crise pour la gestion post-accidentelle.

M. Bernard Doroszczuk. – Il n'y a pas de tension sur l'approvisionnement en combustible, en effet. Nous devons veiller à disposer de la capacité d'entreposer les combustibles usés. L'usine de La Hague a été arrêtée pendant les discussions avec le personnel sur les mesures de protection mais elle a repris son activité. Si le retraitement avait dû être interrompu pendant une longue période, il aurait fallu entreposer davantage de combustible usé. Cela souligne l'urgence de mettre en place, en France, des capacités supplémentaires d'entreposage des combustibles usés, notamment pour faire face aux aléas.

Mme Angèle Prévile. – Un réacteur de Fessenheim devait être arrêté en février, l'autre en juin. L'ont-ils été tous les deux ? Y en a-t-il encore un en activité ? Comment avez-vous pu exercer votre contrôle sur le personnel des sous-traitants ? A-t-il été suffisamment protégé ? Comment a-t-il vécu la crise, le stress et la réduction des effectifs ?

J'ai visité une centrale de 900 mégawatts, robuste, comportant peu d'électronique – ce qui est un gage de sécurité. Vous parlez de surveillance à distance, mais il ne faut pas que n'importe qui puisse pénétrer dans les systèmes. Comment vous en assurez-vous ? Vérifiez-vous que la quantité de pastilles d'iode stockées est suffisante ? Que pensez-vous des perspectives d'évolution de la filière de gestion des déchets de très faible activité (TFA), qui a fait l'objet d'un avis rendu le 7 avril dernier ?

M. Guillaume Chevrollier. – Le personnel de la filière nucléaire est déjà habitué à des consignes strictes de sécurité, notamment sanitaire. Comment ces consignes sont-elles adaptées à la situation nouvelle ?

Après Fukushima, les plans d'urgence avaient été adaptés. Aviez-vous envisagé le type de crise que nous connaissons actuellement ? Des exercices ont-ils été organisés ? Vous dites que cette crise est exceptionnelle et indépendante des installations, mais la gestion du risque, dans votre filière, doit être au plus haut niveau. Quels enseignements tirez-vous de la gestion de la crise actuelle ?

M. Bernard Doroszczuk. – Madame la sénatrice Prévile, le réacteur n° 1 de la centrale de Fessenheim est à l'arrêt depuis le 22 février et le réacteur n° 2 doit être arrêté le 30 juin ; ce calendrier n'est pas remis en cause.

S'agissant de la protection des travailleurs en sous-traitance, nous avons eu, au titre de notre mission d'inspection du travail, des discussions sur ce sujet avec les entreprises intervenantes et les représentants du personnel, y compris ceux du personnel prestataire, car nous sommes attentifs à la protection de tous. Un effort a été fait sur ce sujet par EDF et les membres du groupement des industriels français de l'énergie nucléaire (GIFEN), qui ont préparé une charte des précautions à prendre pour l'ensemble des intervenants. Cette question est maintenant correctement traitée, avec la mise à disposition d'équipements de protection pour tout le personnel depuis quelques jours.

Nous sommes attentifs à la remontée en puissance des activités, car, ainsi que nous l'avons constaté en inspection réactive, il ne sera pas facile de respecter totalement les gestes barrières dans l'action. Le démarrage devra être très lent et la présence en continu d'observateurs sera nécessaire pour s'assurer que les acteurs ne se laissent pas emporter par leur activité et ne négligent pas, par réflexe, les règles de protection. Il faudra leur rappeler continuellement d'y prêter attention. De plus, il peut être difficile de réaliser les gestes techniques avec les équipements de protection. Nous avons identifié ces sujets, nous allons faire davantage nous-mêmes et demander aux exploitants de surveiller attentivement ces chantiers.

S'agissant de la transmission de données informatisées, elle ne présente pas de risques en termes de cybersécurité et concerne, par ailleurs, également les centrales de 900 mégawatts. Auparavant, ces données d'exploitation ne faisaient pas l'objet d'une transmission en temps réel. Nous disposons maintenant de davantage d'éléments en amont et c'est un plus en matière d'informations sensibles, car la vigilance peut être encore plus grande aux moments décisifs.

Concernant les comprimés d'iode, il faudra en effet s'inspirer de ce retour d'expérience. Un dispositif de prédistribution a été mis en place après l'élargissement du périmètre mais il n'a pas rencontré un franc succès, dans la mesure où 20 % à 25 % seulement des habitants concernés ont retiré leurs comprimés. La situation n'est pas satisfaisante, car ces personnes, de leur propre fait, ne sont pas équipées. Nous devons donc tenir compte de ces comportements et prévoir des stocks ainsi que la logistique nécessaire pour les acheminer très rapidement en cas de besoin. Nous avons déjà opéré ce retour d'expérience, mais nous constatons, à la faveur de cette crise, la nécessité de constituer des stocks de proximité et de prévoir la logistique indispensable.

Les déchets de très faible activité (TFA) font l'objet d'un processus de concertation au titre du prochain plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs (PNGMDR) qui va s'amplifier dans les mois qui viennent. Après la remise des conclusions du débat public, nous nous sommes engagés à examiner la possibilité d'ouvrir des voies de valorisation pour certains déchets métalliques de très faible activité, nous continuons d'instruire ces sujets pour l'élaboration du plan, qui sera sans doute retardée, peut-être jusqu'au début de 2021, compte tenu de la situation de crise et de la difficulté de réunir les parties prenantes.

Monsieur le sénateur Chevrollier, comme je l'ai dit, les masques de protection manquaient pour les prestataires et les personnels d'EDF. C'était d'ailleurs également le cas à l'ASN : nous disposions d'un stock très limité, qui a été réquisitionné et mis à disposition des personnels hospitaliers, de sorte que nous n'en avons plus. EDF et Orano étant les deux seuls exploitants à avoir poursuivi leurs activités, nous avons entamé un dialogue avec eux afin qu'ils équipent eux-mêmes de moyens de protection les agents de l'ASN devant se rendre sur sites. De mon point de vue, toutefois, il n'est pas satisfaisant que les personnels de l'État ne disposent pas de moyens de protection pour mener une mission aussi importante.

M. Olivier Gupta. – Nous avons effectué des évaluations complémentaires en termes de sûreté après Fukushima, mais la situation de pandémie n'entraîne pas dans leur champ. En revanche, depuis l'épidémie de grippe A (H1N1), les plans de continuité d'activité (PCA) des grands exploitants l'incluent. Ils prévoient d'organiser, avec les personnels disponibles, des rotations d'équipes ne se croisant pas. Cela avait été anticipé.

- Présidence de M. Patrick Chaize, vice-président -

M. Hervé Gillé. – EDF indiquait disposer d'un plan « pandémie » depuis les années 2000. Ce plan a-t-il été approuvé par l'ASN ? Après le retour d'expérience, envisagez-vous l'élaboration d'un nouveau plan de ce type, qui serait soumis à certification et communiqué aux parlementaires ?

La production d'électricité a chuté de plus de 10 % : avez-vous des retours particuliers sur cette baisse et sur sa répartition au regard de la production nationale ou européenne ?

M. Jean-Michel Houllégatte. – Je souhaite faire deux remarques.

Tout d'abord, les salariés de la filière nucléaire ont une très forte culture de la sûreté et de la sécurité, en particulier en ce qui concerne l'hygiène et la santé au travail. Ils sont familiers des notions de contamination et de gestes barrières et ont, par ailleurs, la culture de la dosimétrie.

Ensuite, il y a, certes, urgence à répondre aux besoins en matière de nouvelles capacités d'entreposage des combustibles usés, mais qu'en est-il de l'information du public ? Les commissions locales d'information (CLI) ne peuvent se réunir, ce qui provoque un déficit d'information et un manque de dialogue. En leur absence, comment informer le public ?

Je suis élu de la Manche. La centrale de Flamanville avait été placée en septembre sous surveillance renforcée ; la situation actuelle a-t-elle perturbé ce processus ? S'agissant de l'EPR de Flamanville, la crise sanitaire risque-t-elle d'entraîner de nouveaux retards ? Si tel devait être le cas, disposez-vous d'une estimation de leur ordre de grandeur ?

M. Bernard Doroszczuk. – Le plan de continuité d'activité (PCA) d'EDF comportait bien un volet concernant la survenue d'une crise sanitaire, mais il n'est pas approuvé par l'ASN : EDF étant un opérateur d'importance vitale, cette tâche incombe au haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS) et nous n'avons donc pas eu à nous prononcer. Nous avons simplement vérifié que les obligations de présence minimale prévues, nécessaires pour garantir la sûreté des installations, pouvaient être respectées.

Je ne dispose pas de chiffres concernant la chute de production d'électricité mais celle-ci intervient à une période où l'activité économique a considérablement baissé. La production d'EDF est donc en excédent, ce qui a conduit l'entreprise à opérer des arrêts temporaires afin de faire des économies de combustible plutôt que de devoir gérer une surproduction. Ces sujets relèvent d'EDF ; ils sont traités en concertation étroite avec RTE, l'ASN n'exerçant pas de responsabilité dans ce domaine.

Monsieur le sénateur Houllegatte, vous avez raison, dans la situation que nous connaissons l'information du public est mise à mal. C'est pourquoi j'ai insisté pour que la consultation publique soit maintenue dans les ordonnances de mars dernier. Il a été décidé de repousser certaines décisions pour que les consultations puissent avoir lieu après la crise : il en est ainsi de l'autorisation de livraison de combustible neuf pour entreposage dans les piscines de la centrale de Flamanville. Le processus est engagé, il a été approuvé par le HFDS et l'ASN, mais sa mise en application a été reportée. Il en va de même s'agissant de l'autorisation de mise en service de l'installation de conditionnement et d'entreposage de déchets activés (Iceda) en région lyonnaise, destinée à accueillir les déchets issus du démantèlement. Nous avons opéré un glissement des dates afin de préserver la capacité du public à s'exprimer. Ce n'est toutefois pas le cas pour les réunions des CLI, qui ne relèvent pas de nous et pour lesquelles il faudrait trouver les moyens d'organiser, à distance, le maintien de l'information sur d'éventuelles situations d'exploitation. Cela me semble fondamental.

M. Olivier Gupta. – S'agissant du placement sous surveillance renforcée de la centrale de Flamanville, il découlait du constat de difficultés, concernant en premier lieu la maîtrise des activités d'exploitation et de maintenance : les deux réacteurs connaissaient un arrêt anormalement long, traduisant un problème de planification des travaux. En outre, la gestion du retour d'expérience sur les incidents nous semblait insuffisante. Enfin, nous souhaitions surveiller le contrôle exercé par EDF sur la sûreté et la priorité accordée à ce sujet. Le directeur de la centrale nous a présenté un plan d'actions ; notre surveillance renforcée, qui se poursuit, s'attache au suivi de son application ainsi que de son efficacité.

Sur le chantier de l'EPR, beaucoup d'activités ont été suspendues ; pour autant, certains travaux de réfection des soudures se poursuivent. Je ne suis pas en mesure de vous répondre en ce qui concerne le calendrier et les éventuels retards.

M. Patrick Chaize, président. – Quel est le point de vigilance particulier que vous suivez au jour le jour et qui vous semble poser le plus de difficultés ?

M. Bernard Doroszczuk. – C'est d'abord, à mon sens, le facteur organisationnel et humain. Dans ce secteur, la culture de la sécurité est très forte ; chez EDF, elle est codifiée dans une série de règles, de prescriptions et de codes à respecter. Nous appelons cela la sûreté réglée, qui consiste à respecter en tout point ce qui est écrit. Nous sommes particulièrement vigilants, parce que nous sommes confrontés à des situations dont l'ampleur, la durée et les contraintes afférentes n'ont pas été anticipées. Nous craignons donc que l'application de ces

règles n'entre en concurrence avec ce que l'on appelle la sûreté gérée, qui consiste, face à une situation concrète différente des anticipations, à trouver une solution, à inventer un moyen, quitte à mettre de côté la sûreté réglée. Dans l'urgence, cela peut créer des risques, notamment en situation de reprise d'activité ; c'est là notre principal point de vigilance.

M. Philippe Chaumet-Riffaud, commissaire de l'Autorité de sûreté nucléaire. – La majorité des activités contrôlées dans le domaine médical ne sont pas en lien direct avec la gestion de la crise sanitaire : il s'agit de la radiologie, de la radiothérapie, de la médecine nucléaire et des procédures interventionnelles radioguidées. Toutefois, la crise sanitaire entraîne beaucoup de déprogrammations, notamment en radiologie et en médecine nucléaire. Un problème majeur risque de se poser à la reprise de ces activités, car ce qui n'était pas urgent pourrait le devenir. Nous sommes donc très sensibles aux conditions de cette reprise, car nous pourrions être confrontés à un manque de personnel, s'agissant, en particulier, des manipulateurs en radiologie, qui ont subi de grosses surcharges et des annulations de vacances. Il est fondamental que ces facteurs soient analysés pour éviter que la qualité de prise en charge des patients n'en pâtisse. Nous sommes en contact permanent avec les sociétés professionnelles concernées pour anticiper leurs besoins.

- Présidence de M. Jean-François Longeot, secrétaire -

M. Jean-François Longeot. – Merci pour ces éléments et votre disponibilité, nous avons pu aborder de nombreux sujets essentiels en cette période de crise sanitaire et pour l'après.

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

La téléconférence est close à 16 h 30.

Mercredi 29 avril 2020

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La téléconférence est ouverte à 10 h 30.

Audition de Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire, sur les répercussions de la crise du Covid-19 sur la gestion des déchets (en téléconférence)

M. Hervé Maurey, président. – Madame la secrétaire d'État, nous souhaiterions faire le point avec vous sur la situation du service public de traitement des déchets. Beaucoup d'élus locaux ont dû faire des choix durant la crise – arrêt de la collecte sélective, fermeture des déchetteries et des points d'apport volontaire – et ont rencontré des difficultés : augmentation des dépôts sauvages, problèmes de sécurité sanitaire pour les salariés du secteur, avec parfois une pénurie de masques FFP2 et FFP3. Sur le plan économique, toute la filière des déchets est déstabilisée, avec des tensions sur la collecte et le traitement, mais également des problèmes de débouchés pour les entreprises de recyclage.

Nous voudrions aussi connaître votre vision de « l'après », notamment du rôle de l'économie circulaire dans la relance. On le sait, certaines entreprises sont tentées de profiter

de la nécessaire relance économique pour assouplir les règles environnementales. Nous souhaitons au contraire que la relance s'appuie principalement sur la transition énergétique et écologique. Nous l'avons dit notamment aux responsables d'Air France : nous veillerons à ce que les engagements de l'État soient suivis d'efforts importants de la compagnie en termes de protection de l'environnement et d'amélioration de son bilan carbone.

Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire. – Le 2 avril dernier, Élisabeth Borne a eu l'occasion de faire devant vous un premier point sur la gestion environnementale de la crise. L'audition d'aujourd'hui va nous permettre de mettre l'accent sur la problématique complexe de la gestion des déchets et de l'économie circulaire.

Je veux tout d'abord m'associer aux remerciements formulés par Mme la ministre à l'égard de tous les agents du service public de traitement des déchets, qui ont admirablement tenu la « deuxième ligne ». Les acteurs de terrain ont été exemplaires.

Les activités de traitement et de gestion des déchets ont été déstabilisées dans les premiers jours de la crise sanitaire, mais la remarquable mobilisation du Gouvernement, des collectivités locales et des professionnels du secteur a permis le retour à une activité adaptée à la satisfaction des besoins prioritaires.

Premier constat : notre système de gestion des déchets a tenu. Malgré la crise, la collecte et le traitement des déchets ménagers ou infectieux ont été assurés, et la salubrité publique a été préservée. Nous nous sommes très tôt assurés de la mise en œuvre de conditions sanitaires suffisantes pour les professionnels du secteur, notamment par la rédaction d'un guide méthodologique s'appuyant sur différentes recommandations du Haut Conseil de la santé publique (HCSP). Nous avons veillé à approvisionner les salariés en masques lorsque cela était indispensable ; aucune rupture n'a été constatée.

Deuxième constat : malgré une situation assez hétérogène, on observe depuis plusieurs jours une tendance à la reprise de l'activité. Plus de 75 % des centres de tri et 70 % des déchetteries privées sont ouverts ; 40 % des déchetteries publiques assurent un service minimum. L'ouverture des points de collecte des déchets sous filière à responsabilité élargie du producteur (REP) représente un enjeu important de la reprise d'activité. Les déchetteries, les points de collecte volontaires et les bornes textiles sont en voie de réouverture progressive.

Troisième constat : les éco-organismes sont déstabilisés par cette crise sanitaire, qui est aussi une crise économique. Beaucoup d'émetteurs sous REP en France subissent une perte nette de chiffre d'affaires. Dans le même temps, certains déchets doivent continuer à être traités et collectés pour éviter une accumulation ou un risque de dépôts sauvages. Les déchets d'aujourd'hui correspondent à des produits achetés avant la crise. En revanche, le flux d'écocontributions diminue en même temps que la consommation des Français. De leur côté, les collectivités comptent sur le financement des éco-organismes pour assurer la continuité de leurs actions.

Plusieurs pistes sont actuellement à l'étude par les services du ministère pour assurer la continuité de l'activité des éco-organismes et le financement des collectivités locales.

Nous avons adressé voilà quinze jours un courrier aux éco-organismes pour leur rappeler qu'ils exerçaient une mission d'intérêt général prioritaire et que le maintien d'un service minimum de collecte auprès des collectivités était nécessaire pendant la crise.

Les acteurs préparent actuellement l'après-11 mai, dans le cadre de la mission Castex. Nous consultons l'ensemble des acteurs de la filière et les aiderons à relever les nombreux défis qui les attendent.

M. Didier Mandelli. – La chute des prix du pétrole entraîne une perte de compétitivité des matières recyclées au profit des matières premières vierges. Faut-il craindre cette nouvelle donne ?

Des acteurs économiques et des personnalités politiques appellent à revenir sur certaines ambitions de la loi relative à l'économie circulaire. Y a-t-il un risque de voir certains objectifs ou échéances remis en cause ?

Quels doivent être les principaux points d'attention lors du déconfinement ? Avez-vous élaboré des scénarios avec les différents acteurs ? Pouvez-vous nous en dire plus ?

Mme Brune Poirson, secrétaire d'État. – Cette crise exceptionnelle ne remet nullement en cause les grands principes qui ont été fixés dans la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. Elle nous conforte au contraire dans nos orientations. On voit en particulier l'importance de réduire notre dépendance à l'importation de matières premières et de renforcer les métiers du recyclage, pourvoyeurs d'emplois non délocalisables.

Le Medef et l'Association française des entreprises privées (AFEP) ont en effet plaidé en faveur d'un moratoire sur l'ensemble de la loi. Le président Bruno Retailleau nous a également adressé un courrier pour suggérer un moratoire sur certains articles de la loi, en particulier sur le décret fixant des objectifs d'interdiction des emballages en plastique jetables pour la période 2021-2025. Je rappelle que la loi fixe l'objectif d'une prohibition totale de ces emballages d'ici à 2040. Bien conscients des difficultés rencontrées par les acteurs économiques, nous allons examiner la situation au cas par cas, secteur par secteur, mais nous ne reviendrons pas sur l'ambition que nous avons fixée ensemble dans ce texte.

Ma conviction est que la réponse à cette crise ne pourra en aucun cas se traduire par moins d'écologie. La transition écologique est porteuse d'une croissance durable, qui a du sens, et l'économie circulaire permet d'allier justice sociale et création d'emplois.

Les activités de recyclage sont fortement impactées par la crise. Nous travaillons sur un mécanisme de bonus-malus pour favoriser les comportements vertueux et sur un taux d'incorporation minimum de matière recyclée par produit ou matériau, des leviers rendus opérants grâce à la loi que vous avez votée. Les services du ministère travaillent également sur d'autres pistes permettant de soutenir les filières du recyclage.

Comme je l'ai dit en introduction, les activités essentielles au maintien de la salubrité publique ont été maintenues pendant la crise. Quant au plan de déconfinement plus large du secteur, il se décline en quatre volets principaux : redémarrage des centres de tri des déchets économiques, réouverture des déchetteries, redémarrage des activités des éco-organismes et redémarrage des activités industrielles à risque. Des groupes de travail ont été constitués sur chacun de ces sujets pour s'assurer que la reprise se ferait dans le respect des préconisations sanitaires.

En tout état de cause, le dispositif d'activité partielle, l'un des plus généreux d'Europe, restera en vigueur jusqu'au 1er juin, comme l'a annoncé le Premier ministre. Il nous faudra ensuite l'adapter pour accompagner la reprise d'activité.

Mme Marta de Cidrac. – Nous sommes rassurés sur le fait que la relance ne se fera pas au détriment des objectifs environnementaux de la loi relative à l'économie circulaire. Nous devons toutefois veiller à ce qu'ils soient mis en œuvre dans les meilleures conditions, en laissant aux acteurs des délais de consultation et d'évaluation suffisants.

Le plan de relance du « jour d'après » permettra-t-il de financer la modernisation de tous les centres de tri, de soutenir l'extension rapide des consignes de tri et de traduire un soutien fort au réemploi ? Si oui, comment ?

Certains acteurs réclament la création d'un fonds de transition pour accompagner la modernisation des outils de production vers l'utilisation de matériaux durables. Que pensez-vous de cette demande ?

Beaucoup de collectivités font valoir la double peine qui consisterait pour elles à payer un surcoût pour l'incinération ou le stockage de déchets qui n'auraient pu être recyclés pendant la crise. Mme Borne nous avait dit le 2 avril qu'il n'y aurait pas de TGAP-sanction sur les déchets valorisables enfouis ou incinérés pendant l'épidémie. Pouvez-vous nous confirmer qu'il sera possible de déroger aux limites administratives concernant la quantité et la qualité des déchets réceptionnés en unités de valorisation énergétique et en installations de stockage ? Pour combien de temps et selon quelles modalités ?

Enfin, comment organiser concrètement la reprise des activités des éco-organismes ? J'avais évoqué le 2 avril l'idée d'un fonds de compensation de la crise pour chaque éco-organisme. Où en sont les réflexions sur ce sujet ?

Mme Brune Poirson, secrétaire d'État. – Une quinzaine de filières REP organisent la collecte et la valorisation des déchets autour des éco-organismes, financées par les écocontributions des fabricants et distributeurs de produits neufs. Or la situation économique de ces derniers risque de fragiliser le financement des éco-organismes pour plusieurs mois, voire plusieurs années.

Dans la filière textile, les acteurs de l'économie sociale et solidaire sont très dépendants de la capacité d'Eco TLC à maintenir son soutien. La situation n'est pas homogène selon les filières. Pour les équipements électriques et électroniques, ainsi que pour les meubles, des impacts importants sont attendus, mais leur ampleur dépendra du rythme et du volume de la reprise des activités économiques. Dans le secteur des emballages, la situation est plus contrastée, logiquement plus favorable dans le secteur agroalimentaire. Nous sommes en train d'évaluer ces difficultés et de réfléchir à plusieurs pistes pour maintenir les éco-organismes à flot.

Pour l'instant, la baisse de l'activité économique a entraîné une diminution de la quantité de déchets mis en décharge. Il n'y a donc pas à ce stade de raison d'augmenter les autorisations en termes de capacités. Les autres demandes devront faire l'objet d'un examen au cas par cas. Chaque situation est spécifique, et je ne voudrais pas que l'on prenne de mauvaises habitudes sur lesquelles il serait ensuite très difficile de revenir. Nous serons pragmatiques dans les réponses à apporter, mais vigilants sur l'opportunité de certains exploitants.

Le programme d'extension des consignes de tri à l'ensemble des emballages est maintenu. Il doit s'achever à la fin de 2022. D'ici là, de nouveaux appels à projets lancés par Citeo doivent permettre de moderniser tout le parc des centres de tri en France.

Parallèlement, la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire prévoit de nouvelles obligations pour les filières REP, notamment le développement de la collecte des emballages hors foyers et le traitement des dépôts sauvages.

L'application de ces mesures est en cours de discussion avec les différentes parties prenantes. Notre ambition reste intacte ; les dates d'application de la loi ne sont pas modifiées, mais il faudra bien entendu prendre en compte les difficultés liées à la crise sanitaire et économique. Le calendrier d'application de certaines mesures réglementaires pourrait ainsi être revu.

J'ai aussi entendu les inquiétudes portant sur un risque de transmission du virus par la vente en vrac. Certaines enseignes ont préventivement retiré ce mode de distribution. Je suis très attachée à ce mode de distribution, qui permet véritablement de réduire notre consommation d'emballages jetables, mais aussi souvent de consommer des produits locaux. J'ai échangé récemment avec le leader européen de la production de machines de distribution de vrac sec : ce mode de distribution ne constitue pas un risque particulier de propagation des maladies. Dans les magasins qui ont maintenu ce mode de distribution, on ne constate d'ailleurs pas d'impact majeur de l'épidémie sur les ventes de vrac sec.

Selon l'avis de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) du 9 mars dernier, rien n'indique au demeurant que les aliments soient une voie de transmission du virus. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) recommande simplement de bien laver les fruits et légumes et de les peler au besoin avant consommation. Enfin, le consommateur de vrac est invité à apporter son propre contenant, ce qui semble plutôt un moyen hygiénique de transporter ses aliments. J'ai proposé au réseau vrac de produire un guide de bonnes pratiques pour consommer en toute sécurité. Pour toutes ces raisons, nous devons continuer, me semble-t-il, à promouvoir ce mode de distribution.

Mme Marta de Cidrac. – Concernant la mise en place d'un fonds de compensation, la réflexion a-t-elle été engagée ? J'avais déjà posé cette question à Mme Borne.

Mme Brune Poirson, secrétaire d'État. – Vous évoquez un point clé, qui fait partie des éléments que nous étudions. Nous récoltons actuellement des informations pour comprendre l'impact de la crise sur les éco-organismes et sur les collectivités, et nous travaillons à différentes mesures afin qu'aucun acteur de la chaîne de l'économie circulaire ne soit impacté négativement.

M. Hervé Maurey, président. – Le règlement du Sénat prévoit désormais explicitement que les rapporteurs sont chargés du suivi de l'application des lois. Mme de Cidrac sera donc votre interlocuteur sur la mise en œuvre de ce texte ; la commission souhaite qu'elle soit associée à l'élaboration de ses décrets d'application.

Mme Brune Poirson, secrétaire d'État. – Je vous propose, madame la sénatrice, que nous échangions de manière bilatérale pour vous fournir plus d'informations sur le suivi de la mise en œuvre de la loi. Je suis à votre disposition.

M. Joël Bigot. – Où en sommes-nous de l’approvisionnement en masques pour les travailleurs du secteur des déchets ? Les acteurs nous ont fait part de la confusion qui régnait dans les premières semaines, s’agissant en particulier des masques FFP2 et FFP3. En ont-ils suffisamment aujourd’hui ? Qu’en est-il des autres salariés, dont beaucoup sont inquiets ?

Nous avons reçu un courrier de l’éco-organisme Dastri, qui traite les déchets infectieux, exprimant le souhait que les personnels chargés de la collecte soient prioritaires pour l’obtention de masques et demandant des clarifications sur l’article 62 de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l’économie circulaire concernant cette consigne de tri.

Sur ces questions, les collectivités territoriales ont souvent été livrées à elles-mêmes et ont été obligées d’improviser. Le ralentissement des services de gestion des déchets emportera, en outre, beaucoup de conséquences pour elles, avec la multiplication des dépôts sauvages, l’augmentation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), les difficultés de reprise des activités industrielles, etc. Durant le confinement, les usagers ont fait beaucoup de tri et les apports, dont se nourrit l’économie circulaire, vont être importants. Or les éco-organismes sont en mode silence et les ressourceries, comme Emmaüs, sont en difficulté. Vous évoquiez un fonds de soutien, qu’en est-il ? Sachez qu’aujourd’hui certains organismes envisagent d’engager des vigiles pour éviter les dépôts. Il ne faudrait pas que nos vieux réflexes reprennent le dessus : ces lieux ne doivent pas devenir des déchetteries.

Vos propos nous rassurent, vous ne voulez rien concéder sur l’avenir du secteur et vos objectifs sont ambitieux, même s’ils sont accompagnés de peu de moyens. Un des piliers du secteur est le fonds déchets, opéré par l’Agence de la transition écologique (Ademe), qui reste plafonné depuis deux ans à 160 millions d’euros. Envisagez-vous de le relever à son niveau précédent ? La loi prévoit dorénavant que l’Ademe devrait superviser les secteurs REP, grâce à une redevance fixée par les éco-organismes. Quand son conseil d’administration sera-t-il saisi de la création de cette instance et du budget correspondant ?

Mme Brune Poirson, secrétaire d’État. – La protection des ripeurs, des éboueurs, a toujours été une préoccupation de mon ministère. Ils constituent en effet la deuxième ligne, et leur travail, qui est difficile, est indispensable. Ces agents disposent des équipements de protection individuelle (EPI), qui sont nécessaires à leurs activités en dehors de la crise actuelle et qui étaient déjà prévus. Le souci de sécurité de ces agents est général, en dehors de la pandémie, c’est une question de protection au travail.

Nous avons demandé un avis scientifique pour savoir si le contexte imposait de changer les protections habituelles. Le HCSP a rendu un avis sur la gestion des déchets d’activités de soins à risque infectieux (Dasri) et un autre sur les déchets ménagers. Le premier recommande que les Dasri soient traités par la filière classique ; le second préconise, en matière de collecte des déchets ménagers, l’application aux agents des mesures barrières pour éviter la contamination, ainsi que le maintien des protections habituelles. Selon lui, le port du masque pour la collecte et le tri des déchets n’est pas nécessaire. Je vous l’ai dit, un guide de bonnes pratiques a été élaboré sur la base de ces recommandations, et le ministère du travail dispose de fiches métiers, parmi lesquelles une fiche dédiée à la collecte des déchets. Par ailleurs, certains acteurs du secteur fournissent des masques anti-projections en sus des dispositions prévues par le cadre réglementaire.

Pour assurer la continuité de l’activité, nous avons proposé de prêter aux entreprises du secteur des masques FFP2 et FFP3 ; 18 000 masques ont ainsi été prélevés sur

les stocks stratégiques de Santé publique France (SPF), sous réserve que la filière soit solidaire, afin que chaque entreprise et certaines collectivités locales puissent en bénéficier et qu'elle rende à SPF un nombre équivalent de masques quand ses approvisionnements seront assurés. Il n'y a donc pas de tension sur ces produits. Nous travaillons pour garantir la disponibilité des stocks, par exemple en groupant les commandes avec celles d'autres filières industrielles.

Le risque de recrudescence des dépôts sauvages est lié à la fermeture de certaines déchetteries publiques, dans lesquelles il était parfois difficile de faire respecter les gestes barrières et dont le personnel a dû être réaffecté à d'autres services. Le Gouvernement a été vigilant et a permis aux particuliers de porter leurs déchets dans les points d'apport restés ouverts en se munissant d'une attestation dérogatoire – je vous rappelle que 40 % des déchetteries publiques et 75 % des déchetteries privées sont ouvertes. Lorsque cela n'est pas possible, les particuliers doivent stocker leurs déchets à domicile. La tendance est néanmoins positive : de plus en plus de déchetteries publiques rouvrent, car les collectivités locales savent que c'est impératif pour préserver les boucles vertueuses de l'économie circulaire. La Fédération professionnelle des entreprises du recyclage (Federec) a mis en place une carte des déchetteries ouvertes, à destination des artisans du BTP qui reprennent certains chantiers dans des conditions permettant le respect des gestes barrières. Nous recommandons donc aux collectivités qui le peuvent le maintien de l'activité des déchetteries, dans le respect des consignes sanitaires, en permettant, par exemple, la prise de rendez-vous en ligne. Il s'agit de faciliter la reprise de l'activité des artisans et de garantir un gisement de déchets verts, nécessaire pour composter les boues des stations d'épuration. La situation est hétérogène, mais on est en phase de reprise ; un plan plus global est en cours de discussion avec les collectivités territoriales, car d'autres matériaux doivent être récupérés rapidement.

Le secteur du papier et du carton n'a pas connu de problème d'approvisionnement, l'industrie agroalimentaire en est particulièrement consommatrice, mais des stocks avaient été accumulés avant la crise, et la demande a baissé. Certains acteurs redoutent toutefois une tension et une hausse des cours, mais il n'y a pas de risque de rupture d'approvisionnement, car l'offre et le stock permettent de répondre à la demande.

S'agissant du textile, la plupart des points d'apport n'ont plus été collectés, en raison du ralentissement de l'activité de l'économie sociale et solidaire. Des opérateurs comme le Relais ont même demandé de ne plus trier les flux. Nous travaillons à un plan de reprise d'activité.

En ce qui concerne l'impact de cette crise sur l'économie sociale et solidaire, il faut relever que celle-ci est très présente dans le secteur du déchet : textile, réparation, collecte des encombrants ou encore ressourceries. Or ces activités ont subi un très fort ralentissement : la quasi-totalité des ressourceries a fermé, la collecte et le tri des déchets textiles ont cessé. Beaucoup d'acteurs de l'économie sociale et solidaire ont mis en place des mesures de chômage partiel, mais celles-ci ne sont pas toujours durables. Il y a quinze jours, Emmaüs a ainsi dû lancer un appel aux dons pour la première fois. Ces acteurs ont besoin de visibilité sur la reprise d'activités des partenaires – entreprises, collectivités, éco-organismes – dont ils dépendent. Ils participent au point quotidien du secteur, sous la forme d'un appel entre les services du ministère, mon cabinet et toute la filière déchets. Nous travaillons collectivement à un plan de reprise et nous identifions les mesures complémentaires qui pourraient être nécessaires.

S'agissant de la mission de pôle de suivi des REP confiée à l'Ademe, prévue par la loi, nous souhaitons que ses effectifs ne soient pas compris dans le plafond d'emplois de l'Ademe. Ce point doit faire l'objet d'un arbitrage interministériel, qui aboutira sans doute cet été. Mon cabinet a des échanges nourris avec les autres ministères sur ce sujet crucial.

M. Guillaume Chevrollier. – Je salue les personnels de l'ensemble des structures du secteur des déchets, qui exercent des métiers qui restent à valoriser ; ils sont inquiets quant à la hausse du volume des déchets infectieux et aux moyens de protection dont ils disposent.

Sur l'augmentation du nombre de dépôts sauvages, savez-vous quel est le niveau de verbalisation de ces infractions ?

L'économie sociale et solidaire occupe une place essentielle dans l'économie circulaire et dans la gestion des déchets. À ce titre, la situation d'Emmaüs est préoccupante : un tiers des communautés souffrent d'importantes difficultés de trésorerie et doivent être soutenues. Vous avez évoqué la nécessité de travailler avec les acteurs du secteur sur un plan de reprise, mais y aura-t-il un plan de relance ? Quelle est la place de l'économie sociale et solidaire dans vos réflexions à ce sujet ? Quelles actions fortes devront être menées dans le domaine de l'environnement et de la préservation de la biodiversité ? Vous avez indiqué que seule une loi pourrait remettre en cause cette ambition, inscrite dans la loi, mais le précédent malheureux de l'écotaxe nous appelle à la vigilance.

M. Claude Bérit-Débat. – Vous avez évoqué les demandes de remise en cause de certaines dispositions inscrites dans la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire émanant du Medef ou du président Retailleau. Vous avez indiqué que vous ne reviendrez pas sur l'ambition de ce texte, mais votre ministère envisage des ajustements au cas par cas : pouvez-vous nous en dire plus ? Quelles mesures, concernant en particulier l'économie sociale et solidaire, sont susceptibles d'être retardées ?

Vous avez répondu à la question sur la sécurité des personnels du secteur des déchets, sur les masques, en reprenant les déclarations de Mme Borne, selon lesquelles il n'est pas nécessaire de porter des masques lors de la collecte. Pourtant, les ripeurs en sont fortement demandeurs ; c'est important pour eux sur le plan psychologique.

M. Jean-François Longeot. – La recrudescence des dépôts sauvages nous inquiète dans le Doubs, où, comme dans le reste de la région Bourgogne-Franche-Comté, les déchetteries sont fermées depuis plusieurs semaines et commencent seulement à rouvrir, sur réservation. De tels dépôts sauvages comportent des risques sanitaires, ils mobilisent les agents municipaux : avez-vous des données nationales sur cette recrudescence ? Avez-vous des échanges avec les exploitants des déchetteries pour identifier les auteurs de ces dépôts sauvages et sanctionner ces infractions ? Cette situation ne doit pas perdurer.

M. Ronan Dantec. – La question des déchets est aussi internationale. Voyez le rôle des plastiques contre la biodiversité à l'échelle mondiale. L'arrêt du tourisme en Afrique remet en cause les politiques de conservation de la faune, qui sont adossées à l'économie des grands parcs ; le braconnage se développe. Constatez-vous, parmi vos homologues européens, une volonté de continuer les grandes politiques environnementales à l'échelon européen ? Préparez-vous de nouvelles initiatives en ce sens ou bien l'action est-elle suspendue par la crise du Covid-19 ?

Mme Brune Poirson, secrétaire d'État. – La verbalisation des dépôts sauvages relève des collectivités territoriales, l'État ne dispose pas de statistiques nationales. Notre priorité est d'assurer la réouverture des déchetteries et de communiquer sur les bons gestes en matière de déchets. Les déchetteries rouvrent ; j'ai bon espoir que leur réouverture limitera les dépôts sauvages qui se manifestent partout en France.

La crise démontre l'utilité des mesures de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, en particulier l'urgence de créer une filière REP dans le BTP. Certains profitent de cette crise sanitaire pour reprendre leurs vieilles lunes contre l'ambition de la loi – c'est le sens du courrier que Bruno Retailleau vient de m'adresser –, avec des arguments auxquels je me suis opposée à de nombreuses reprises avant même le débat législatif. Notre ambition, cependant, ne bougera pas d'un iota. La rédaction des décrets pourra faire l'objet de certaines adaptations compte tenu de la situation : il faut, par exemple, tenir compte des conditions inédites de consultation du public, ce qui pourra avoir des conséquences sur le calendrier de certaines mesures, mais l'ambition et la mise en œuvre de la loi elle-même ne sont nullement remises en cause.

Cette crise sanitaire appelle à repenser en profondeur la mondialisation, le rôle des États et la coopération internationale : face au Covid-19, la recherche est internationale – c'est essentiel pour trouver un vaccin –, et le besoin de coopération reste entier en matière environnementale comme pour la préservation de la biodiversité. Je travaille activement à l'échelle européenne comme internationale avec mes homologues pour définir des mesures de soutien aux pays en voie de développement et pour accélérer la préservation de l'environnement et de la biodiversité ; les chantiers sont nombreux. Je compte bien parvenir à des avancées d'ici au Congrès mondial de la nature, reporté à janvier 2021. L'action continue donc : vous avez vu que j'ai participé hier au dialogue de Petersberg en Allemagne, sur la mise en œuvre de l'accord de Paris et la préparation des prochains rendez-vous pour le climat.

Les dépôts sauvages de déchets nous mobilisent. Je suis en relation avec les responsables de déchetteries, et vous savez que la loi confie aux maires de nouvelles responsabilités pour sanctionner ces dépôts.

M. Patrick Chaize. – Le président Bruno Retailleau a demandé non pas un moratoire, mais que les professionnels soient associés à l'élaboration des mesures réglementaires. Son propos était très clair, j'ai eu l'occasion de m'en entretenir avec lui.

Mme Brune Poirson, secrétaire d'État. – Je me contente de lire les courriers.

Mme Angèle Prévaille. – La crise sanitaire retarde l'application des mesures que nous avons prises pour la consigne des bouteilles en plastique et des canettes. La collecte collective dans le hors foyer n'est pas effective – je pense en particulier aux fast-food et aux distributeurs dans les gares. Des automates de récupération sont programmés sur des parkings de supermarchés, des appels d'offres sont en cours. L'ensemble du dispositif résulte d'un compromis, assorti d'un calendrier : ne faut-il pas reporter ce calendrier de quelques mois, pour tenir compte de la crise sanitaire ?

Je m'inquiète des effets du suremballage plastique liés à l'augmentation des livraisons par colis. Dans le cadre de la mission sur la pollution par les plastiques, que je conduis avec mon collègue député Philippe Bolo pour l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, nous avons été alertés sur le fait qu'à Banyuls-sur-Mer,

le polystyrène expansé est devenu le premier polluant sur les plages catalanes : il faudra examiner comment faire face.

Pour ce qui concerne « l'après », l'incorporation du plastique recyclé est préconisée, plutôt que le recours au plastique vierge. Or la résine de plastique vierge, à la faveur de la baisse du prix du pétrole, se négocie à 700 euros la tonne, contre 1 100 euros pour celle de plastique recyclé. Ne faut-il pas tenir compte des externalités du plastique vierge ?

Sur la REP « mégots », il me semble que l'effort porte essentiellement sur le recyclage. Ne faudrait-il pas davantage de moyens pour la protection de l'eau, afin que les mégots arrivent moins dans les rivières et en mer ?

Il faut également améliorer la collecte des biodéchets. Cela réduirait les volumes des ordures ménagères collectées.

Enfin, nous serions heureux, avec Philippe Bolo, d'assister à des réunions sur le plan Plastiques.

M. Hervé Gillé. – Les déchetteries rouvrent, mais avec des disparités territoriales : l'offre de services varie selon les sites, au point que l'on se demande si les protocoles sont assurés partout. Ne faut-il pas un plan d'ouverture à l'échelon départemental, en lien avec le régional ? Nous constatons également une forte variation du prix de l'incinération des déchets entre la métropole bordelaise et le reste de la Gironde. Vous paraît-il normal que Veolia, qui n'a pas de concurrent, fasse payer plus cher les territoires ruraux et périurbains, en se justifiant par les investissements nécessaires ?

M. Guillaume Gontard. – Devant les difficultés liées à la crise sanitaire et à la faveur de la baisse du prix du pétrole, comme de l'exigence de la reprise économique, nous assistons effectivement à des pressions pour que l'on en rabatte sur nos ambitions et nos exigences environnementales. Voyez les propos du Medef ou le courrier de Bruno Retailleau ! On regrettera à ce titre l'absence de contreparties environnementales dans le plan de 22 milliards d'euros déjà mobilisés.

Vous dites qu'il faudra tenir compte des difficultés des entreprises. Qu'entendez-vous par là plus précisément, et comment comptez-vous associer le Parlement aux prochains arbitrages ?

Alors que nos concitoyens demandent une parole forte sur la transition écologique, comment allez-vous prendre en compte les travaux de la convention citoyenne pour le climat ?

Pour soutenir l'économie sociale et solidaire, nous avons créé un fonds pour l'emploi solidaire. N'est-ce pas un outil à mobiliser ? Comptez-vous le mettre en place et selon quels contours ?

Enfin, au-delà des baisses annoncées aujourd'hui par Élisabeth Borne, peut-on envisager une exonération totale de TGAP pour les collectivités territoriales, qui ont assuré une continuité du service public ?

Mme Brune Poirson, secrétaire d'État. – Lors de la commission mixte paritaire sur la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, vous avez adopté une méthode pour retenir le meilleur dispositif de collecte des bouteilles en plastique. Elle

demeure, même si nous devons prendre en compte l'impact de la crise sanitaire. Des acteurs souhaitent aller plus vite et installent des automates sur les parkings, c'est leur initiative.

Sur le polystyrène expansé, il faut regarder de plus près la situation ; nous y travaillons.

Certains d'entre vous ont été saisis par des filières, notamment maraichères, pour faire la promotion des emballages plastiques et pour que le Gouvernement revienne sur les interdictions votées l'an passé. Nous refusons cette demande de retour en arrière, nous en avons débattu fréquemment. Dans son avis du 9 mars, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) précise que les aliments ne sont pas des vecteurs de transmission du Covid-19. Un suremballage ne se justifie donc pas. L'OMS va dans le même sens, en estimant que sont indispensables les règles habituelles : laver et peler les aliments avant de les consommer. Dans son avis sur les déchets, le Haut Conseil de la santé publique précise que des souches du Covid-19 peuvent rester actives sur le plastique pendant deux à six jours. Le plastique n'est donc pas une barrière contre le virus. J'ai demandé à mes services des études complémentaires sur le sujet.

Même si c'est contre-intuitif, les plastiques ne protègent pas contre le virus ; au contraire, puisqu'il y reste actif plus longtemps que sur d'autres matières. Il n'y a donc pas de raison à trouver dans cette crise sanitaire pour revenir sur les interdictions que nous avons prises, quand bien même des consommateurs privilégient, par réflexe, des produits suremballés, d'autant que le plastique a un impact majeur à l'échelle planétaire, contre la biodiversité. Notre interdiction du suremballage plastique s'appliquera donc en 2022, délai qui laisse le temps aux professionnels de s'adapter.

Nous examinerons les réductions de TGAP au cas par cas – ce sont les exploitants des décharges et des incinérateurs qui sont redevables, pas les collectivités. Le recyclage coûte cependant plus cher que la mise en décharge : il faut garder de la cohérence, dès lors que l'on veut soutenir le recyclage.

Les déchetteries publiques sont gérées par les collectivités territoriales, l'État n'a pas à s'ingérer dans les décisions locales. Nous discutons, nous partageons nos informations, nous encourageons les bonnes pratiques, mais les modalités concrètes d'ouverture, de contrôle et de poursuites des infractions sont propres à chaque collectivité responsable. Quant aux déchetteries privées, leur maillage est très inégal, ce qui démontre encore l'utilité d'une REP déchets du BTP, car elle conduira à compléter le maillage de ces déchetteries – c'est une motivation supplémentaire pour ne pas faillir dans l'ambition ni dans l'application de la loi.

La REP « mégots » sera mise en œuvre l'an prochain. Elle ne visera pas seulement le recyclage, mais aussi la performance de la collecte : nous voulons qu'elle finance la collecte sur la voie publique, dans les établissements recevant du public, mais aussi chez certains professionnels, comme les buralistes. Nous devons agir de façon préventive, travailler en amont, pour que diminue le nombre de mégots qui arrivent dans la nature.

Nous sommes bien d'accord sur les méfaits du polystyrène expansé. Nous avons pris des mesures pour l'interdire dans les contenants utilisés dans les fast-food et la vente à emporter. La France est à l'initiative dans le cadre de la directive européenne sur les plastiques à usage unique, nous reviendrons à la charge bientôt avec le bonus-malus dans la REP « emballages ménagers ».

M. Cyril Pellevat. – Avec la crise sanitaire, les habitudes de consommation ont changé. Les professionnels nous disent que le mix produit comporte plus de corps creux et moins de corps vides, provoquant des pertes financières pour les centres de tri privés qui ont continué de fonctionner, au point que certains regrettent de l’avoir fait. Pensez-vous prendre des mesures spécifiques pour les entreprises qui ont joué le jeu, mais qui n’ont pas d’outils modernes, automatisés ?

M. Éric Gold. – La crise sanitaire a des conséquences sur les finances des syndicats d’ordures ménagères, qui voient leurs dépenses augmenter alors que leurs charges fixes sont importantes. Comment comptez-vous les aider ?

Dans le plan de relance, comptez-vous utiliser le levier de la TGAP, comme certains le demandent, pour l’affecter plus directement à l’extension des biodéchets, au tri et à l’économie circulaire ?

Mme Brune Poirson, secrétaire d’État. – La crise sanitaire heurte de plein fouet l’économie circulaire et la gestion des déchets, de la collecte au traitement. Nous travaillons pour relancer et même accélérer la boucle vertueuse de l’économie circulaire, et je me réjouis de voir combien c’est important aussi pour les collectivités, combien vous vous mobilisez sur ces sujets.

Le plan de relance fait l’objet d’une discussion interministérielle. Le Président de la République a dit souhaiter que « l’après » ne soit pas la reproduction de l’avant-crise sanitaire, il a souligné que la transition écologique devrait être au cœur de la relance. La mobilisation de l’argent public est conditionnée à des mesures environnementales, Elisabeth Borne et Bruno Le Maire l’ont dit pour Air France-KLM. Nous avons besoin d’un bond en avant écologique et de justice sociale, les Français nous le demandent plus que jamais – le secteur de la gestion des déchets en est évidemment partie prenante.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie de ces réponses. Nous sommes attachés à ce que la transition écologique soit placée au cœur du plan de relance, à ce que celui-ci comprenne des avancées plutôt que des renoncements dans la lutte contre le changement climatique : d’accord pour des ajustements du calendrier qui s’avèreront nécessaires, mais pas pour des renoncements !

La téléconférence est close à 12 h 10.

Ce point de l’ordre du jour a fait l’objet d’une captation vidéo disponible en ligne [sur le site du Sénat](#).

Mercredi 6 mai 2020

- Présidence de M. Hervé Maurey, président –

La téléconférence est ouverte à 10h00.

**Répercussions de la crise du Covid-19 et de l'après-crise au sein de la RATP –
Audition de Mme Catherine Guillouard, présidente-directrice générale (en
téléconférence) (sera publié ultérieurement)**

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

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

**Répercussions de la crise du Covid-19 sur les transports collectifs, ferroviaires
et fluviaux – Communication de M. Didier Mandelli (en téléconférence) (sera
publié ultérieurement)**

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

La téléconférence est close à 12h00.

**Gestion de la crise du Covid-19 et de l'après-crise en Île de France – Audition
de Mme Valérie Pécresse, présidente de la Région Île-de-France (en
téléconférence) (sera publié ultérieurement)**

La téléconférence est ouverte à 16h30

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

La téléconférence est close à 17h55.

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

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

Mercredi 29 avril 2020

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La téléconférence est ouverte à 9 h 30.

Audition de M. Bernard Benhamou, secrétaire général de l'Institut de la souveraineté numérique, sur la mise en place d'un traçage numérique dans le cadre de la stratégie de déconfinement (en téléconférence)

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous avons le plaisir de recevoir ce matin M. Bernard Benhamou, qui va nous présenter les enjeux liés à l'application « StopCovid ».

Plusieurs groupes de sénateurs et commissions sont mobilisés sur ce sujet. La commission des lois traite la question de fond de la mise en place ou non d'une application de ce type au regard des libertés publiques. De même, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) conduit un travail de réflexion et d'auditions sur ce sujet qui nous concerne tous, compte tenu de sa dimension sanitaire, mais aussi pour trouver des solutions pour mener au mieux le processus de déconfinement.

Hier, le Premier ministre a annoncé le report *sine die* du débat suivi d'un vote sur cette application. Cela n'a pas été une grande surprise pour nous : en particulier, après avoir auditionné à plusieurs reprises Cédric O, nous savions que cette application n'était pas encore aboutie.

Monsieur Benhamou, vous avez été délégué aux usages d'internet au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Depuis 2015, vous êtes secrétaire général de l'Institut de la souveraineté numérique, et la mise en place d'un traçage numérique soulève précisément des enjeux de souveraineté.

En quoi consiste cette application de traçage rétrospectif, qui diffère des applications mises en place, par exemple, en Chine ? Pourriez-vous faire un tour d'horizon de ce qui s'est fait en Asie, dont on vante les relatifs succès - on parle souvent de l'exemple de Singapour ? Vous pourrez aussi nous éclairer sur les différents épisodes de l'élaboration de cette application. On a bien noté que le Gouvernement préférait une solution européenne. C'est ainsi qu'il a missionné un *consortium de chercheurs de l'Institut national de recherche en informatique et en automatique* (Inria). Pouvez-vous aussi nous éclairer sur les différences entre un système d'exploitation centralisé et un système décentralisé, ainsi que sur les enjeux liés à ces deux systèmes ?

Les Allemands ont tourné casaque ces derniers jours, ce qui nous a un peu déstabilisés en France. Ont-ils eu raison de le faire ? Existe-t-il des solutions européennes permettant de garantir notre souveraineté ? Le cas échéant, dans quelles conditions pourraient-elles être mises en place ?

Enfin, nous nous préoccupons beaucoup des libertés fondamentales, et Sylvie Robert, membre de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), est présente ce matin parmi nous. La mise en œuvre d'un tel traçage nous conduit-elle de manière irréversible vers un « nouveau monde » dont il faudra se méfier et faudra-t-il faire en sorte précisément qu'il ne voie jamais le jour ?

M. Bernard Benhamou, secrétaire général de l'Institut de la souveraineté numérique. – L'application en question n'est pas une nouveauté à l'échelle internationale : de nombreux pays ont tenté ou tentent de concevoir des applications similaires pour aider au travail de déconfinement par un traçage rétrospectif des contacts inconnus d'elle qu'aurait eus une personne diagnostiquée positive, par exemple dans un bus ou un train, et ce sur une période de 14 jours. Cette application fait l'objet de débats, et je ne me prononcerai pas sur son utilité scientifique au regard du suivi épidémiologique.

Sur le plan technique, il faut intégrer ce genre d'application dans l'objectif stratégique des GAFAs, qui souhaitent prendre pied dans le domaine de la santé. Il ne s'agit pas pour elles d'intervenir dans le secteur de la santé en tant que tel, mais, plus largement, dans une optique préventive et assurantielle, de mettre en place des dispositifs permettant d'éviter aux gens de tomber malade. D'où l'intérêt qu'ont manifesté étonnamment Apple et Google, qui ne coopèrent presque jamais, pour permettre aux autorités publiques d'avoir accès à ces fonctions informatives.

Aux dires des spécialistes, cette application n'aura d'intérêt que si elle est opérationnelle 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Pour cela, il faut avoir accès à des couches profondes des systèmes d'exploitation Android ou iOS. Je précise que l'application mise en place à Singapour, déployée sur une base volontaire, n'a pas connu un très franc succès puisque seuls 18 % des Singapouriens l'ont installée. D'ailleurs, elle n'a pas empêché la survenue d'une seconde vague de contamination, qui, semble-t-il, l'a saturée. Les débats scientifiques ne sont pas encore tranchés et la question de savoir si une telle application permettrait, dans une phase de déconfinement comme celle que nous allons connaître, de faire face à une reprise de l'épidémie ne fait pas consensus.

Cette application utilise la technologie du Bluetooth, qui permet d'indiquer la proximité entre deux utilisateurs à quelques dizaines de centimètres près, ce qui est beaucoup plus précis que les autres applications. Lorsqu'un échange se produit entre deux téléphones, la puissance du signal est analysée, laquelle décroît avec la distance. C'est ainsi qu'on peut vérifier qui a été en étroite proximité avec qui, information hautement sensible dont jusqu'à présent ne disposait aucun acteur d'internet.

Le fait de savoir si une personne est porteuse ou non du virus est une information médicale sensible au sens de la CNIL. Mais savoir avec qui une personne va échanger et sera en étroite proximité est une donnée extraordinairement sensible ; c'est une sorte de Graal pour les publicitaires et pour l'ensemble des acteurs d'internet : cette donnée va aiguïser les appétits.

Les exemples internationaux montrent que des pays ont réussi à maîtriser l'infection bien mieux que nous sans recourir à cette technologie. Je pense évidemment à l'Allemagne, qui est en négociation avec Apple et Google pour utiliser leur propre plateforme de traçage.

Vous m'avez demandé en quoi consistait le système centralisé, auparavant envisagé par Berlin, qui était une pierre d'achoppement avec Apple et Google. L'idée était que les téléphones sur lesquels était chargée cette application envoient les informations directement à un serveur central. Or Apple, adoptant une posture de protection de ses utilisateurs, ne souhaitait pas que leurs données puissent être en permanence envoyées vers un serveur distant au risque qu'elles ne soient piratées et utilisées à d'autres fins.

Globalement, l'application que projettent de mettre en œuvre Apple et Google, et qui pourrait servir de base à la solution retenue par l'Allemagne, resterait sur les téléphones de l'utilisateur et seule transiterait l'alerte pour le prévenir qu'il a été en contact avec une personne positive.

Se posent des questions de nature organisationnelle : comment sera validée cette information de contact ? En d'autres termes, il faudra qu'une autorité puisse vérifier cette information de manière à éviter que des personnes faussent le système en se déclarant positives alors qu'elles ne le sont pas, au risque de créer des phénomènes de panique ou de bloquer telle ou telle structure ou telle ou telle entreprise.

Cette application ne fonctionnera que si toutes les personnes de la chaîne sont de bonne foi. Dans une société telle que la nôtre, en une période aussi sensible, c'est là un vrai sujet : peut-on être certain que des gens n'essaieront pas de rendre inutilisable, inopérante ou inutile cette application ?

Que pourrait faire l'Europe en matière de régulation ? Vous faisiez état des inquiétudes que suscite cette application chez de nombreuses personnes, y compris au sein de l'Inria, dont un grand nombre de chercheurs se sont déclarés résolument hostiles au principe même de cette application, en raison des dangers qu'elle pourrait faire courir à terme à ses utilisateurs. De même, votre collègue députée Paula Forteza, qui a beaucoup travaillé sur le *Règlement général sur la protection des données* (RGPD), a déclaré : « *Les données les plus sécurisées sont celles qui n'existent pas.* » Récemment, la Première ministre néo-zélandaise s'est satisfaite à bon droit des mesures prises dans son pays, qui s'est passé d'une telle application.

Par conséquent, on peut se demander si celle-ci est vraiment nécessaire. Ou bien n'est-il pas préférable d'utiliser les outils numériques destinés aux « brigades » qui seront chargées de faire l'analyse rétrospective des contacts des personnes ? Vous avez peut-être entendu parler du projet du maire de New York, Bill de Blasio, de confier le soin à des dizaines de milliers de personnes de retracer rétrospectivement les contacts qu'aurait eus une personne testée positive. Cette question n'est pas tranchée.

S'agissant des risques de traçage, l'application n'existant pas encore, le débat ne peut donc pas être mené de façon éclairée. En revanche, le projet annoncé par le Gouvernement de *Health Data Hub* rassemblant les données de santé et hébergé par Microsoft pourrait faire courir le risque qu'elles soient récupérées par des utilisateurs indelicats, car l'on sait bien, comme on l'a vu avec l'affaire *Facebook-Cambridge Analytica*, qu'il peut y avoir des « trous dans la raquette » avec ces sociétés.

Compte tenu du caractère extraordinairement sensible de ces données, pas uniquement sur le plan médical, le législateur, comme tout citoyen, doit exercer toute sa vigilance, non seulement sur le stade V0 de l'application, mais aussi sur ses stades V1, et peut-être même V2 et V3 puisqu'il est question que ces dispositifs soient malheureusement durables

et que les mesures accompagnant le déconfinement restent en vigueur plusieurs mois, voire plusieurs années. Il existe donc un risque réel d'inscrire de façon pérenne dans notre droit positif de tels dispositifs, comme on l'a vu en matière de lutte contre le terrorisme.

Je signale que c'est la société Alibaba qui, en Chine, a établi un système de feux tricolores permettant aux citoyens chinois d'accéder ou non à certaines structures, d'effectuer ou non certains déplacements selon qu'ils ont été en contact ou non avec des malades. Nous devons nous interroger sur le risque que les « solutions » technologiques s'implantent durablement dans notre vie et modifient notre cadre de vie. Je vous renvoie au mécanisme du crédit social chinois, en vertu duquel chaque citoyen est noté en fonction de ces « bonnes » ou « mauvaises » actions vis-à-vis de la société.

Le risque d'une évolution vers des dispositifs de *rating* notamment dans le domaine de l'assurance, du risque santé, est réel. L'intérêt économique des acteurs technologiques pourrait converger avec l'intérêt des acteurs politiques, qui pourraient y voir un outil de contrôle et de traçage.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Pour commencer, je donne la parole à Laure Darcos, rapporteure pour avis de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Au sein de notre commission, un groupe travaille également sur la recherche liée au Covid-19.

Mme Laure Darcos. – Au-delà de l'épisode Inria, nous avons été frappés, au sein de notre petit groupe de travail, par le déficit de gouvernance, de coordination dans la stratégie de lutte contre ce virus et le déficit d'échange d'informations entre l'Académie de médecine, le conseil scientifique Covid-19, présidé par Jean-François Delfraissy, et les autres établissements publics, dont l'Inria, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) et le Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

Par ailleurs, cet épisode montre clairement que nous aurions dû prendre à bras-le-corps depuis bien longtemps cette question de la gestion ouverte des données de santé. Nous y sommes acculés par ce virus.

Si j'ai bien compris, l'Inria a été seul autorisé à recourir à cette gestion ouverte des données de santé, entreprise complexe. Quand on sait la réticence du ministère de la santé à ouvrir des plateformes de télémédecine, on comprend qu'il soit compliqué pour les gens de s'y retrouver. Finalement, si chacun disposait d'un dossier médical personnalisé, il aurait été plus aisé de se passer des services des GAFAs pour connaître les données de chaque personne et peut-être détecter les personnes à risque.

Santé publique France traite-t-elle des données de santé ? Pourquoi tant de réticences de la part de l'Inria ? Serait-il possible de fédérer ces applications de e-santé - dont les alertes sont nécessaires - problématiques au regard de notre souveraineté numérique ?

M. Bernard Benhamou. – Certains nous disent que nous n'avons pas d'autre choix que de faire appel aux GAFAs pour mener à bien ces opérations. Outre ces sociétés, les plus connues, il faut également citer Palantir, créée sur des fonds de la CIA, qui équipe la quasi-totalité des services de renseignement américains : elle a été choisie, à mon grand regret, par la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) pour traiter les données relatives au terrorisme, et a approché récemment l'AP-HP, laquelle a finalement décliné l'offre.

La DGSi, à l'image de ce qu'on entend souvent ces jours-ci, avait alors expliqué qu'elle ne disposait pas d'autre solution. Or il existe des sociétés françaises qui proposent des produits concurrents, mais une société étant déjà en contrat avec l'ensemble des agences américaines de renseignement possède un avantage concurrentiel considérable dans l'élaboration des algorithmes, le développement de systèmes d'intelligence artificielle.

C'est précisément ce qui a présidé à la création par le Gouvernement de ce *Health data hub*, qui doit rassembler l'ensemble des données de santé des Français. À l'heure actuelle, il n'est pas précisé si le serveur central rassemblant les données de déplacement des personnes dans le cadre de la crise sanitaire y sera rattaché. La question se pose.

La mission de ce *hub* est de développer notre savoir-faire en matière d'intelligence artificielle de santé, dont tous les spécialistes reconnaissent que ce sera un enjeu considérable pour l'économie de la santé. Le fait que cet hébergement ait été confié à Microsoft n'est pas neutre. Comme toute société américaine, elle est soumise, en ce qui concerne sa maison mère, au droit américain, en particulier au *Cloud Act*, qui oblige, dans le cas de procédures judiciaires, les sociétés américaines à transmettre leurs données, y compris des données personnelles et médicales.

La représentante américaine Kathy Castor avait d'ailleurs fait remarquer, lors de l'audition de Mark Zuckerberg, que Facebook collectait déjà des données de santé à l'insu de la plupart de ses utilisateurs, mais encore les données de personnes n'y ayant aucun compte.

En France, on a tendance à assimiler les données de santé à des résultats d'analyse biologique. Or une donnée de santé peut être toute information révélatrice d'une évolution de votre santé. Par exemple, si l'application « StopCovid » permettait d'analyser le déplacement des personnes, il serait possible de constater qu'untel a modifié son périmètre de déplacement et en déduire qu'il a des difficultés cardiaques, respiratoires ou artérielles. Des informations en apparence neutres peuvent ainsi en dire beaucoup sur l'état physique ou psychologique des personnes.

Le périmètre des données de santé sera donc amené à évoluer radicalement dans les années qui viennent. À ce jour, ne sont considérées comme telles que les données issues des structures de santé. Apple l'a très bien compris. Ainsi, on peut faire l'analyse psychologique d'une personne en étudiant ses *like* sur Facebook. Les doutes qu'ont exprimés certains chercheurs de l'Inria au travers d'une pétition qui a connu un certain succès étaient liés au mésusage massif et durable de ce type d'application, à la possibilité pour des acteurs malintentionnés de capter ces informations de santé.

Un groupe de chercheurs internationaux a élaboré un rapport sur les risques Covid-19 qui fait froid dans le dos : ils y pointent la possibilité pour une entreprise de savoir si un futur collaborateur a été effectivement au contact de malades et risque donc d'être en arrêt maladie. Nous nous prononçons sur une application dont nous ne connaissons ni le cahier des charges initial ni la totalité des fonctions. C'est ce qu'a rappelé le Premier ministre hier en annonçant le report du débat. Et à l'évidence, elle ne sera pas prête le 11 mai.

Pour avoir développé un certain nombre d'applications au ministère de la recherche et ailleurs, je sais que c'est une opération complexe et je ne me hasarderai pas à pronostiquer la date à laquelle elle sera opérationnelle. Comme le temps presse et que les Français, à bon droit, souhaitent sortir du confinement, on peut être inquiet.

Puisque nous disposons de très bons chercheurs dans ces domaines, sommes-nous obligés de faire appel aux GAFAs ? À l'heure actuelle, 99,9 % des smartphones fonctionnent sous iOS ou Android. Existe-t-il un risque que ces sociétés mettent la main sur ces données ? La réponse est oui. Le feront-elles volontairement ou à la demande d'agences américaines ? C'est un risque absolu. Il n'y a pas que la 5G qui pose un problème géostratégique : ainsi, le secrétaire américain à la justice a réclamé que des sociétés américaines fassent l'acquisition de Nokia et d'Ericsson parce qu'elles étaient détentrices de brevets sur la 5G. L'Europe deviendrait ainsi une proie technologique des États-Unis dans une forme de guerre froide avec la Chine.

Pourrons-nous développer des solutions alternatives afin de ne pas dépendre de ces entreprises ? La réponse est oui. Une société comme OVHcloud aurait parfaitement pu constituer un hébergeur cohérent pour permettre à des entreprises françaises et européennes de développer un savoir-faire en matière de gestion de ces données, de prévention en matière de santé pour éviter que les gens ne tombent malades. Et l'on sait que la prévention est un enjeu considérable pour les sociétés d'assurance.

Mme Sylvie Robert. – Je partage la quasi-intégralité de vos propos, qui rejoignent peu ou prou l'avis que vient d'émettre la CNIL sur l'application « StopCovid » au regard des règles françaises et européennes de protection des données à caractère personnel. Elle réclame plus de garanties, formule des recommandations et demande à être de nouveau saisie avant la mise en service de cette application.

La CNIL suit également le dossier *Health data hub*, sur lequel elle fera une communication la semaine prochaine. Les données de santé sont des données sensibles qui ont vocation à connaître une plus large diffusion, ce qui est problématique.

Je vous rejoins, cette application ne réglera pas à elle seule les problèmes liés à la pandémie. Elle n'est qu'un outil dans la stratégie sanitaire globale, laquelle ne sera effective que si les modalités de déconfinement sont cohérentes.

La première question, c'est celle de l'interfaçage avec les brigades sanitaires. À ce jour, on ne sait pas bien comment leurs membres seront recrutés, combien ils seront, comment l'interfaçage - obligatoire pour casser les chaînes de transmission - se fera avec le serveur. Le flou subsiste au regard du respect des grands principes de la CNIL que sont la proportionnalité et le consentement éclairé. Il ne faudrait pas, pour ne pas culpabiliser vis-à-vis de son entourage, sachant que tout ce qui touche à la santé est anxigène, être amené, indirectement et inconsciemment, à télécharger cette application « StopCovid », sur l'efficacité de laquelle on peut s'interroger dans l'ensemble de la stratégie sanitaire.

Ces « brigades » de traçage effectuent non pas une recherche de contact, mais un suivi de contact, lequel implique un contact préalable.

Il a été dit que l'application resterait opérationnelle jusqu'à la fin de la pandémie. Qu'est-ce que cela signifie ?

Enfin, l'interopérabilité à l'échelle européenne est une vraie question, et elle ne semble pas se profiler. Qu'en sera-t-il ?

M. Pierre Ouzoulias. – Merci pour votre propos, que j'ai trouvé inspirés et inspirants. On a bien compris désormais les différences entre un système centralisé, qui avait

la faveur du Gouvernement, et un système décentralisé, celui qui est promu par Apple et Google. Sur le fond, pourquoi Apple tient-elle tellement à ce système ? Je pense que c'est lié à son refus absolu de permettre toute interopérabilité et à sa volonté de conserver une totale maîtrise de son terminal, sans qu'il soit possible de charger un logiciel dont elle ne maîtriserait pas le fonctionnement. Apple prétend que son refus tient à sa volonté de préserver les droits de l'homme... Or elle ne fait que défendre son modèle économique, modèle qui fond totalement les logiciels et le terminal.

Le modèle centralisé défendu par le Gouvernement est donc incompatible avec celui que défend Apple. Après le lâchage de l'Allemagne, la France se trouve seule dans cette négociation avec Apple, laquelle est vouée à l'échec. Cela signifie sans doute la fin de l'application telle que l'avait imaginée le Gouvernement.

Pouvez-vous nous expliquer les raisons de ce lâchage par l'Allemagne et pourquoi elle s'est rangée, une nouvelle fois, du côté des GAFA ? C'est désespérant, car l'on voit une nouvelle fois s'éloigner l'horizon d'une souveraineté numérique européenne. Dans le combat titanesque qui oppose l'Orient aux États-Unis, nous avons fait un choix qui n'est pas celui de l'indépendance.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Ce n'est pas faute de le dire depuis des années...

Mme Annick Billon. – Merci pour ces propos très précis et éclairants.

L'Europe donne le sentiment de ne pas avoir su se montrer solidaire au début de cette grave crise sanitaire. À cause du renoncement de l'Allemagne, elle n'a pas réussi à imposer de stratégie numérique claire. De fait, chaque pays se retrouve seul face à des géants sans disposer des moyens de lutter.

Ce déficit de stratégie numérique partagée n'est-il pas lié à l'absence d'Europe politique ? Quels moyens financiers et humains faudrait-il mettre en œuvre pour parvenir à cette stratégie numérique ? Pour que l'outil de *tracking* soit opérationnel 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, encore faudrait-il que la couverture numérique de nos territoires soit complète. Tel n'est pas le cas.

À ce jour, cet outil n'est pas prêt. Former des dizaines de milliers de personnes à l'exploitation des données nécessite des moyens considérables et une culture numérique que nous n'avons pas. Ne pensez-vous pas, en effet, que le vaccin contre le Covid-19 sera disponible avant cette application ?

M. André Gattolin. – Nous faisons face à une sorte de dilemme du prisonnier : nous devons préserver notre santé, mais également nos droits et les libertés publiques.

Lundi dernier, la commission des affaires européennes auditionnait M. Wojciech Wiewiórowski, contrôleur européen de la protection des données, qui a fort justement pointé les limites de ces systèmes de traçage, lesquels reposent sur une forme de volontariat et d'anonymat. À plusieurs reprises, il a déclaré que cet outil n'était pas la panacée et qu'il convenait de maintenir des mesures de protection de la santé publique. Il a ajouté qu'il était nécessaire de mettre en œuvre une politique de tests à grande échelle.

J'en viens aux faux positifs, ceux qu'on appelle même les faux positifs involontaires de nuisance. Même si certains prétendent le contraire, le protocole « Robert »

(*ROBust and privacy-presERving proximity Tracing*), développé par l’Inria, doit être conforme au RGPD, qui pose le principe d’exactitude des données. Qu’en pensez-vous ?

M. Jean-Pierre Leleux. – Merci pour ces propos particulièrement clairs, qui n’ont fait qu’éclairer mes doutes sur cette application.

Ma question porte sur l’équilibre délicat, s’il existe, entre, d’une part, l’efficacité sanitaire des dispositifs et, d’autre part, la régulation éthique, avec ces atteintes potentielles à la vie privée.

Comment espérer cette efficacité quand 25 % des personnes n’ont pas de smartphone, dont 45 % des plus de 70 ans, quand on ignore combien de personnes accepteraient de télécharger cette application, quand on sait qu’il existe un risque de faux porteurs, que l’usager verra son application passer en arrière-plan lorsqu’il fera usage d’une application autre que celle-ci, et que les experts estiment que 60 % des personnes devront télécharger cette application pour qu’elle ait une efficacité minimale ?

Quelle garantie quant à l’exploitation des données personnelles ? Vous avez exprimé vos doutes sur la préservation de la vie privée dans l’exploitation des données. Quelles données précisément seront captées, transmises, utilisées, par qui ? Avec qui seront-elles partagées ? Dans quelle finalité ? Pour combien de temps ? Même si l’on nous assure que tout cela sera confidentiel, nous savons bien que tous les smartphones sont équipés de systèmes d’exploitation d’origine américaine et on ne peut donc pas être certain que ces données ne seront pas un jour détournées à d’autres fins.

On a bien senti le doute qui habite, à juste titre, le Premier ministre à ce sujet. Quel espace reste-t-il entre la transparence nécessaire à la confiance et la confidentialité nécessaire au respect de la vie privée, entre l’efficacité sanitaire et la régulation éthique ?

Questions subsidiaires : quelle différence entre gestion centralisée et gestion décentralisée, entre volontariat et consentement ? Existe-t-il un risque de discrimination des personnes qui n’auraient pas accepté de télécharger l’application : un chef d’entreprise pourrait-il l’imposer à ses salariés au risque pour celui qui la refuserait d’être discriminé par rapport aux autres ?

Mme Françoise Laborde. – Merci pour ces propos éclairants, mais peu rassurants. Je me demande s’il ne serait pas nécessaire de constituer une commission *ad hoc* pour suivre ce dossier.

Avant d’envisager une souveraineté française dans ce domaine, encore faudrait-il que l’Europe soit elle-même au préalable souveraine. Le risque est que nous nous retrouvions au milieu de la guerre des « gros », américains, et que nous soyons « mangés ».

L’anonymisation des personnes contacts est un vrai sujet de préoccupation.

À ce jour, les difficultés liées à la mise en œuvre de cette application « StopCovid » sont, pour moi, insurmontables. Comme l’a dit notre collègue Annick Billon, un vaccin sera sans doute disponible avant que celle-ci n’ait vu le jour.

J’ai été sensible à ce que vous avez dit sur les questions d’assurance, et je pense bien évidemment à l’assurance santé.

Quid des personnes ne possédant pas de smartphone ? Devront-elles acquérir un objet pouvant accueillir cette application ?

Pour ma part, je débranche toujours mon Bluetooth. Puisque cette application devra être active en permanence, cela signifie-t-il que nous devons être connectés 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 ?

M. Bernard Benhamou. – S’agissant du « solutionnisme technologique », d’aucuns ont avancé que toute difficulté sociale, politique, environnementale ou médicale - comme c’est le cas en l’espèce – pourrait être résolue par la technologie. Je m’inscris en faux contre cette affirmation, en m’appuyant sur les théories de l’inventeur de cette expression, Evgeny Morozov.

Nous savons peu de choses sur les brigades spécialisées dans les technologies numériques, mais il ne fait aucun doute que l’effort doit porter sur leur formation – en ligne – propice en cette période de confinement. En revanche, l’interaction entre les brigades et le fichier des personnes positives a suscité à juste titre des interrogations qu’a relayées votre collègue membre de la CNIL.

Concernant votre boutade au sujet de la mise sur le marché d’un vaccin, sachez que nos voisins britanniques brûlent toutes les étapes réglementaires afin d’y parvenir le plus vite possible ! Toutefois, les chercheurs français, notamment à l’Institut Pasteur, ne sont pas en reste et travaillent activement à d’autres solutions thérapeutiques. En tout état de cause, il existe une durée incompressible avant la découverte d’un vaccin efficace, qui n’est pas systématique, comme en témoigne l’historique de certaines pandémies en Asie.

Pour ce qui est de l’interopérabilité, la fragilité européenne est manifeste, et ce en raison de l’absence de politique industrielle, préalable indispensable à une Europe stratégique forte et souveraine. Néanmoins, relative bonne nouvelle, cette notion est en passe de retrouver ses lettres de noblesse à l’aune de la crise du Covid-19. Les États-Unis sont au contraire parmi les plus interventionnistes au monde, *via* les défiscalisations, les aides et l’accès à la commande publique, et la Corée du Sud, qui s’en sort relativement bien dans la crise actuelle, a fait preuve d’un volontarisme forcené en matière de technologie. Notre objectif n’est pas de rétablir un État tatillon, maître incontesté du numérique, mais bien de poser les fondations d’une politique industrielle européenne pour favoriser l’émergence de nouveaux acteurs et aider les entreprises existantes. C’est indispensable pour que les pays européens ne restent pas les « colonies numériques » de deux continents.

Nous devons favoriser, indépendamment de la suspension du dispositif Schengen, un dispositif interopérable applicable à tous les voyageurs, quelle que soit leur provenance ou leur destination. À ce propos, le Gouvernement s’est opposé à Apple concernant le fichier central, ce qui rend cette interopérabilité plus complexe – je ne préconise pas pour autant de passer sous les fourches caudines de ces acteurs.

Monsieur Ouzoulias, vous avez raison, c’est à l’évidence par intérêt qu’Apple prône la décentralisation des données sur le terminal. L’entreprise développe ces modalités dans ses applications dédiées à la santé. La dépendance à un serveur distant présente des inconvénients sur les plans stratégique, économique et technologique. Quant aux demandes du FBI pour créer des *backdoors* – « portes dérobées » – dans la lutte contre le terrorisme, le géant s’y est toujours opposé, arguant de l’existence d’autres moyens pour obtenir des

informations. De plus, Apple craint une vulnérabilité des terminaux, avec un risque économique majeur compte tenu des recettes liées à la vente d'iPhone.

Concernant le suivi des personnes et la gouvernance des données, je suis entièrement d'accord avec vous, madame Laborde, la pérennisation des fichiers comporte des risques. En effet, en dépit de toutes les précautions cryptographiques, l'intelligence artificielle est capable, en croisant des données disparates telles la géolocalisation ou la profession, de remonter instantanément aux personnes physiques. Croire le contraire serait un piège. De surcroît, le champ de l'anonymisation se réduit progressivement.

L'un d'entre vous a été sévère à propos de la position de l'Allemagne à l'égard des GAFAs. Doit-on parler de « lâchage » ou de « pragmatisme » ? La position de complaisance de l'exécutif français ces dernières années devra aussi être interrogée, car notre sujétion aux GAFAs ne peut continuer. D'un côté, nos voisins outre-Rhin sont pragmatiques, car ils ne veulent pas prendre de retard, et, de l'autre, c'est avec l'Inria que l'institut Fraunhofer, l'un des meilleurs en Europe, a développé le protocole Robert.

Nous devons agir avec tous les leviers possibles pour développer des réponses européennes, en nous gardant de toute naïveté : le remplacement de l'assurance maladie est un objectif stratégique pour les grandes entreprises technologiques, qui veulent devenir des offreurs de services financiers et de prévention. C'est pourquoi elles respectent à la lettre les recommandations de Goldman Sachs sur les effets des objets connectés pour la santé.

Au sein du consortium mis en place par le Gouvernement, on trouve la *start-up* française Withings, spécialisée dans la santé connectée, ou encore – aussi étrange que cela puisse paraître – des constructeurs automobiles qui devront concevoir leurs véhicules comme une extension d'un cabinet médical. Ford travaille déjà sur des capteurs tous azimuts. Et je ne parle pas des bâtiments intelligents ou du contrôle environnemental. Cette galaxie de services n'est plus de la science-fiction !

L'Europe a tout à gagner à établir une stratégie sur ces objets connectés. Chaque démarche devra respecter le règlement général sur la protection des données (RGPD) et inclure l'engagement, sous peine de sanctions, de n'exercer aucune pression sur ses clients. Je citerai la loi HR1313 que l'administration Trump avait souhaité mettre en place afin d'obliger les entreprises à procéder à des tests génétiques sur l'ensemble de leurs employés, avec les risques d'intrusion dans l'intimité de la vie privée que cela comportait ; il aurait été possible de conclure à des prédispositions génétiques au Covid-19. Le Congrès s'y est opposé, mais le rétablissement de ce dispositif est toujours à craindre.

Mme Laborde a également évoqué le Bluetooth et le suivi 24 heures sur 24. Une application de ce genre pourrait-elle se concevoir ? Oui, s'il est possible de la désactiver à chaque instant. Son efficacité en serait-elle affectée ? Selon toute vraisemblance. Un dispositif qui suit la personne en permanence revêt évidemment une extrême sensibilité, comme l'a dit la CNIL.

Le vaccin sera-t-il prêt avant l'extinction de l'application, voire avant sa finalisation ? Je ne me hasarderai à aucun pronostic, mais si l'on entre dans cette logique, nous nous rapprocherons des pratiques de nos amis chinois. Dans son dossier relatif à l'ascension du dictateur digital, le magazine américain *Foreign Affairs* explicite notre propension à effectuer des contrôles de tous ordres, avec des risques considérables sur la vie privée et les libertés publiques.

Pour conclure, je citerai Elena Kagan, membre de la Cour suprême américaine, qui s'inquiétait de la capacité de l'intelligence artificielle à redécouper les circonscriptions en vue d'un résultat prédéfini. « C'est la démocratie tout entière qui est en jeu », disait-elle. Les mêmes acteurs, qui travaillent sur le *Big data* dans le domaine de la santé, pourraient participer à des dispositifs dangereux. C'est pourquoi, même si la santé ne fait pas partie des prérogatives européennes, une politique industrielle en la matière est une urgence absolue !

M. Stéphane Piednoir. – Monsieur le secrétaire général, je vous remercie de la limpidité de vos propos, qui complètent utilement mes connaissances, acquises au sein de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) et de la commission d'enquête sur la souveraineté numérique.

Nous vivons une crise exceptionnelle durant laquelle nous devons prendre des décisions. C'est la première fois que l'humanité tout entière est confinée pour des raisons sanitaires, et les mesures déployées – des gestes barrières au confinement, forme extrême de la protection, en passant par les masques – sont appliquées avec plus ou moins de discipline. Les tests préviennent un taux de contagiosité, ou R0, trop élevé, et même s'ils ne sont pas sans faille, ils continuent à être fortement recommandés.

Quant à l'outil technologique, il est imparfait, mais efficace dès le premier cas évité. Son objectif est d'éviter un « reconfinement » en raison d'une seconde vague du virus. Comme l'a déclaré M. le secrétaire d'État Cédric O, il s'agit de protéger la population, non pas en obtenant une immunisation collective à la suite de la contamination de 60 % de la population, mais par le confinement du premier cas détecté.

L'un des enjeux majeurs est la souveraineté numérique, française ou européenne. Qwant, le moteur de recherche installé par défaut sur tous les ordinateurs de l'administration, perd du terrain par rapport à Google, malgré la dictature digitale de ce dernier. Quelle est la position du Gouvernement à cet égard ? Devons-nous continuer à injecter des dizaines de millions d'euros de fonds publics par an ? Doit-on s'en remettre aux GAFA sur ces sujets ?

Mme Sylvie Robert. – Beaucoup d'interrogations portent sur la mise en place d'un comité de suivi. Comprendrait-il des membres de la CNIL, ce qui paraît incontournable, des parlementaires, des acteurs de la société civile ? Quelle serait sa finalité ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mme Dominique Vérien souhaiterait savoir s'il existe d'autres systèmes d'exploitation qu'Apple pour mettre en place un système de traçage. La CNIL disposerait-elle de pouvoirs pour aider les Européens à protéger leurs données face aux géants Apple et Google ?

M. Bernard Benhamou. Mon inclination naturelle m'inciterait à éviter de créer comité sur comité, mais il est besoin d'une gouvernance. Le volet StopCovid pourrait opportunément être intégré dans les données de l'État : le *Health data hub*. Il faudrait créer en France l'équivalent du *chief technical officer* (CTO) américain, ou – mieux – un organe inspiré du groupe de travail « Article 29 », afin d'approfondir au plus haut niveau de l'État, idéalement des États européens, la coordination du numérique. Or cet angle mort est confié aux différents ministères, qui se retrouvent toujours en difficulté face aux GAFA.

Monsieur Piednoir, je vous rejoins totalement sur la notion de crise, mais le moteur Qwant est hors-sujet. Une initiative similaire, Quaero, avait été prise au début des années 2000 et financée par d'importants fonds publics, qui n'a débouché sur rien. La

question porte désormais sur les technologies d'après : reconnaissance vocale, intelligence artificielle, cryptographie, *Fin Tech*, analyse du comportement de l'utilisateur. Nous aurions dû copier les GAFAs comme l'ont fait les Chinois avec Baidu, Alibaba, Tencent et Xiaomi (BATX), car nous en avons les moyens techniques et humains. Mais la France et l'Europe ont pâti d'une absence commune de stratégie industrielle, causant des échecs comme celui de Nokia.

Nos efforts doivent se concentrer sur trois secteurs : la santé numérique, occasion de créer une « troisième voie » européenne à égale distance des modèles chinois et américains ; l'énergie et l'environnement, actuellement soumis aux États-Unis ou délaissés par les Chinois ; enfin, les transports, car l'automobile est devenue une extension du numérique, comme l'a souligné le PDG de Mercedes-Benz. L'Europe ne doit pas rester une « proie » ou vouloir reproduire des succès passés : Qwant s'est associé à Bing, mais Microsoft, malgré tous les efforts financiers consentis, n'a pas réussi à bousculer l'équilibre de Google. En la matière, il faut privilégier une vision à moyen et à long terme.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mme Sonia de la Provôté, qui rencontre quelques difficultés de connexion, vous transmettra ses questions par écrit.

Les enjeux de la souveraineté numérique sont stratégiquement très sensibles. Monsieur le secrétaire général, vous avez beaucoup parlé du *Health data hub* confié à Microsoft et du refus de l'AP-HP de contractualiser avec Palantir. Face aux carences de l'Europe, prise en étau entre la surveillance américaine et le modèle du crédit social chinois, sommes-nous capables de réinventer ce monde ?

Nous avons réfléchi à l'instauration d'un commissariat au numérique, adaptation du *chief technical officer*, lors de l'examen du projet de loi pour une république numérique, mais nous l'attendons toujours, car le secrétariat d'État chargé du numérique n'a pas une grande autorité sur les autres secteurs. Nous avons aussi reçu une fin de non-recevoir concernant les objets connectés, qui ne font l'objet d'aucune certification européenne, alors que nous avons souligné cet angle mort. Quant aux outils cryptographiques, ils pourraient être à l'origine de nouvelles vagues d'ubérisation. Ne faudrait-il pas investir dans les *Green Tech* ou le *Slow Web* pour trouver un nouveau modèle ?

M. Bernard Benhamou. Les objets connectés figurent au centre des activités de l'Institut de la souveraineté numérique, qui a rendu un rapport à l'école Mines-Télécom sur la gouvernance des données et la nécessité de procédures de labellisation européenne. Je ne parlerai pas d'angle mort du RGPD, mais les textes européens devront être révisés dans le sens d'une plus grande protection, comme en Californie. C'est long, mais l'adaptation du texte précédent a pris six ans !

Le modèle européen, dont j'ai dressé les perspectives seulement pour les secteurs industriels, représenterait une voie d'avenir à l'échelon international pour créer un modèle protecteur : la confiance, c'est la monnaie ultime des acteurs du numérique, comme on l'a vu avec le scandale Cambridge Analytica et, plus récemment, avec les critiques contre les pratiques anticoncurrentielles d'Amazon. Le nouveau modèle européen devra redonner à l'utilisateur le contrôle, assorti d'un droit de retrait, des objets et des données, sans qu'elles soient « patrimonialisées ».

Cette troisième voie se doit d'être éthique, moins obnubilée par la valorisation publicitaire – « Si c'est gratuit, c'est que vous êtes le produit ! » –, plus orientée vers les réels

besoins des populations. Cette crise va-t-elle remettre en cause nos habitudes de consommation et constituer un tremplin pour l'émergence d'un modèle alternatif partout dans le monde ? Je ne trancherai pas cette question aujourd'hui, mais Tim Berners-Lee, l'inventeur du *Web*, propose des solutions innovantes.

Enfin, comme l'a montré un article récent du *Financial Times*, les Chinois sont pressés d'élaborer les nouvelles normes de l'internet autour des objets connectés. Or nous ne devons pas céder à ces pressions ; l'ancien vice-chancelier allemand Sigmar Gabriel l'avait bien compris, qui préconisait l'élaboration de normes européennes. L'immobilité nous contraindrait à accepter des alliances contre nos propres intérêts.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Monsieur le secrétaire général, je vous remercie, au nom de tous mes collègues, de vos propos très clairs. Je précise que vous êtes aussi professeur à Sciences Po et à La Sorbonne. Ce débat n'en est qu'à ses prémices, et la crise du Covid-19 accélère seulement le processus.

Bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2020 - Communication de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission (en téléconférence)

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous examinons à présent le bilan annuel de l'application des lois relevant de notre commission.

Ce bilan porte sur les lois promulguées au cours de la dernière session, soit entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019, ainsi que sur les lois antérieures qui ont fait l'objet de mesures réglementaires d'application jusqu'au 31 mars 2020. Ce bilan n'est pas le reflet exact du programme législatif particulièrement chargé de notre commission en 2019, car en sont exclus deux textes examinés au cours de la session passée, mais dont l'adoption définitive fut postérieure au 1^{er} octobre 2019 : il s'agit de la loi relative à la création du Centre national de la musique et de la loi relative à la modernisation de la distribution de la presse.

Au cours de la session 2018-2019, cinq lois ont été promulguées dans les secteurs de compétence de la commission. Deux d'entre elles étaient d'origine parlementaire : la loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information et la loi tendant à créer un droit voisin au profit des agences et des éditeurs de presse. Les trois autres textes étaient d'origine gouvernementale : la loi pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, la loi relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, et, texte qui nous a le plus mobilisés, la loi pour une école de la confiance.

Sur ces cinq textes, seule la loi pour une école de la confiance nécessitait un nombre important de mesures réglementaires. Les quatre autres lois sont dans leur majeure partie d'application directe. Le bilan de leur application n'en demeure pas moins contrasté.

La commission et le Sénat s'étaient opposés à la loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information, qui est loin d'avoir prouvé sa pertinence. Deux décrets en ont complété l'article 1^{er}, le premier désignant le tribunal de Paris compétent pour juger des référés, le second précisant les seuils de connexions à partir desquels se déclenchent les obligations de transparence pour les plateformes en ligne. La loi a été applicable pour la

première fois lors des dernières élections européennes et n'a donné lieu qu'à une seule saisine du tribunal de grande instance de Paris, celle de notre collègue Pierre Ouzoulias.

L'ampleur du phénomène des fausses nouvelles renvoie à la problématique du modèle économique des plateformes en ligne, qui fragilise le débat démocratique. Une réflexion approfondie doit absolument être engagée au niveau européen. Les comportements de ces plateformes ont également été au centre du débat sur la loi tendant à créer un droit voisin au profit des agences et des éditeurs de presse.

La loi ne nécessitait la publication que d'un seul décret en conseil d'État : celui-ci doit fixer les conditions d'application du nouvel article L. 218-5 du code de la propriété intellectuelle qui pose le principe de la répartition de la rémunération due au titre des droits voisins entre journalistes et éditeurs. Il doit préciser la composition et les modalités de saisine et de fonctionnement de la commission paritaire qui doit statuer sur les modalités de rémunération en l'absence d'accords d'entreprise ou d'accords collectifs entre journalistes et éditeurs dans un délai de six mois après la publication de la loi.

À ce jour, le décret n'est pas paru, alors même que le délai de six mois devant permettre aux journalistes et éditeurs de trouver un accord a expiré le 24 janvier 2020. La volonté de contournement de la loi, affichée dès septembre 2019 par les plateformes, au premier chef par Google et Facebook, pourrait en être la cause.

Nous nous réjouissons de la décision rendue par l'autorité de la concurrence le 9 avril dernier, qui a estimé que « les pratiques de Google à l'occasion de l'entrée en vigueur de la loi sur les droits voisins étaient susceptibles de constituer un abus de position dominante, et portaient une atteinte grave et immédiate au secteur de la presse ». Elle a ainsi enjoint à Google de conduire, dans un délai de trois mois, des négociations avec les éditeurs et agences de presse sur la rémunération de la reprise de leurs contenus protégés. Cette négociation devra couvrir, de façon rétroactive, les droits dus à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

Nous espérons que cette décision et le résultat des négociations engagées entre plateformes et éditeurs permettront de donner à cette loi sa pleine applicabilité.

J'en viens à présent à la loi relative à la création de l'Agence nationale du sport (ANS) et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, que le Sénat a marquée de son empreinte en y inscrivant les principes essentiels de la gouvernance territoriale de l'ANS.

Quatre mesures prévues à l'article 3 sont nécessaires à l'application de la loi. Seule l'une d'entre elles a été prise : le décret relatif au contrôle et à certains concours financiers de l'Agence, paru le 20 mars. Les trois autres mesures ont pour objet de détailler les modalités d'application de la gouvernance territoriale de l'Agence. Elles concernent les conditions de désignation du représentant de l'État comme délégué territorial de l'Agence, la création des conférences régionales du sport et celle des conférences des financeurs du sport.

Nos collègues Claude Kern et Christian Manable ont conduit en 2019 un travail de suivi attentif de l'application de cette loi à travers leur mission d'information sur les nouveaux territoires du sport. Ils ont préconisé que le pilotage des conférences régionales du sport et des conférences des financeurs soit organisé sur l'initiative des collectivités territoriales dans le cadre de leur compétence partagée. Une réunion avait même été organisée

par le ministère chargé des collectivités territoriales afin d'évoquer la mise en œuvre de ces dispositions concernant la gouvernance territoriale du sport.

On ne peut que déplorer, dans ces conditions, les retards qui sont intervenus dans la mise en œuvre de cette loi. Alors que ces décrets étaient attendus début 2020, on évoque maintenant l'été prochain. Or les outils que constituent les conférences régionales du sport et les conférences des financeurs auraient constitué de précieux atouts pour organiser la concertation à l'occasion de la crise sanitaire actuelle. Nous interrogerons la ministre des sports à ce sujet lors de son audition le 5 mai.

La loi pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, seule loi qui relève du domaine de la culture et du patrimoine, est quant à elle applicable dans son intégralité. Les dispositions relatives à la souscription nationale étaient d'application directe et seules celles qui sont relatives aux missions et au fonctionnement de l'établissement public créé à l'article 9 pour assurer la conduite du chantier de restauration de la cathédrale, devaient faire l'objet d'un texte d'application. Le décret en question est paru le 28 novembre 2019, soit dans un délai de quatre mois. Il avait été précédé d'un décret du 28 septembre relatif aux missions du préfigurateur de l'établissement public. Nous avons pu échanger avec le président de l'établissement public, Jean-Louis Georgelin, et le directeur général délégué, Philippe Jost, le 22 janvier dernier, sur les modalités de fonctionnement de l'établissement public.

Les ordonnances de l'article 11 et les dérogations qu'elles mettront en place pour faciliter le chantier doivent être prises avant le 29 juillet 2020. Pour l'heure, aucune information n'a filtré sur leur contenu. Celui-ci dépend de l'achèvement de la phase de diagnostic, qui n'a pu être menée à son terme en raison de l'arrêt du chantier à deux reprises en moins d'un an, en raison de la pollution au plomb, puis de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19.

Enfin, la loi pour une école de la confiance, qui est un texte important, présente un taux d'application plutôt satisfaisant de 60 % ; de plus, les décrets ou arrêtés ont été pris dans un délai raisonnable, avant la fin de l'année 2019. Sont parus les textes d'application sur la compensation de la charge résultant pour les communes de l'abaissement à trois ans de l'âge de l'instruction obligatoire, l'aménagement du temps de présence en petite section de maternelle, le conseil d'évaluation de l'école, le contrôle de l'instruction en famille et dans les écoles hors contrat, ou les contrats de préprofessionnalisation des assistants d'éducation.

Le taux d'application de la loi doit s'apprécier au regard de l'existence de plusieurs mesures différées qui n'entreront en vigueur qu'à l'occasion de la rentrée 2020, comme l'obligation de formation pour tout jeune jusqu'à sa majorité, ainsi que le dépistage des troubles du langage et des apprentissages pour tous les enfants au cours de leur sixième année. Notre commission avait insisté sur le maintien de cette visite en CP, mais, consciente des difficultés de la médecine scolaire, elle avait renvoyé à un décret la désignation des praticiens du monde médical autorisés à réaliser cet examen. Nous attendons de ce décret qu'il élargisse au-delà du cercle de la médecine scolaire les personnels qui peuvent réaliser ce dépistage. Il devient urgent de prendre ces textes d'application.

Les demandes législatives de rapports au Gouvernement sont désormais moins nombreuses, car leur transmission avait souvent lieu hors délai, voire n'intervenait jamais. Ainsi, le rapport concernant la mise en œuvre de la scolarisation obligatoire dès trois ans à Mayotte et en Guyane, attendu pour fin janvier 2020, n'a toujours pas été transmis, en dépit

d'un taux de scolarisation dans ces deux départements beaucoup plus bas que celui de métropole, proche de 98 %. Le ministre de l'éducation nationale nous a indiqué que l'État avait signé des contrats quadriennaux destinés à apporter un soutien aux collectivités locales pour l'investissement dans le bâti scolaire. Il serait intéressant, à quelques mois de la rentrée de septembre, de connaître le pourcentage d'élèves de trois à six ans qui pourront être accueillis en maternelle dans ces deux départements.

Le constat sur ce rapport est transposable aux sept demandes de rapports contenues dans les lois relevant de nos secteurs de compétence depuis le début de la XV^e législature : aucun n'a été transmis à ce jour.

Notre commission reçoit toutefois de manière aléatoire quelques rapports relevant de l'application de l'article 67 de la loi de simplification du droit, qui dispose que le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application d'une loi à l'issue d'un délai de six mois suivant la date de son entrée en vigueur. Nous avons ainsi reçu hors délai les rapports concernant la loi sur la reconstruction de Notre-Dame de Paris et la loi relative à l'ANS. Celui qui a trait à la loi pour une école de la confiance, dont l'intérêt tient aux nombreux textes réglementaires prévus par cette loi, manque à l'appel.

Pour conclure, j'évoquerai brièvement l'application des lois plus anciennes. Celle-ci est quasiment inchangée, les décrets parus pour la période de référence ne concernant jamais ou presque les lois promulguées lors des législatures antérieures. Je mentionnerai toutefois la parution de deux arrêtés qui complètent l'application de la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants, car ils concernent des mesures issues d'amendements sénatoriaux : le premier définit le cadre national de la scolarité et de l'assiduité applicable aux étudiants qui a pris effet à compter de la rentrée universitaire 2019-2020 ; le second précise la composition et les missions de l'Observatoire national de l'insertion professionnelle.

M. Max Brisson. – En tant que rapporteur de la loi pour une école de la confiance, je souhaiterais revenir sur son application, et plus précisément sur les mesures qui n'ont pas été prises. Elles sont au nombre de neuf : deux d'origine Gouvernementale, trois en provenance de l'Assemblée nationale et quatre du Sénat.

Je n'y vois là aucune mauvaise intention de la part du Gouvernement. Une fois une disposition votée, l'administration met tout en œuvre pour prendre les textes d'application, quelle qu'en soit l'origine. Je sais en outre, que le ministère de l'éducation nationale est depuis mi-février fortement mobilisé par la crise de Covid-19.

Je vais me concentrer sur les mesures d'origine sénatoriale non prises.

Il s'agit tout d'abord de l'article 13 : il concerne la visite médicale obligatoire à 3-4 ans et celle à 6 ans pour dépister des problèmes de santé susceptibles de pénaliser les enfants dans leurs apprentissages. Il est urgent de préciser quels praticiens de la médecine pourront faire ces visites médicales. Nous connaissons tous l'état de la médecine scolaire : moins de 40 % des enfants font la visite obligatoire des 6 ans. Ajouter une visite supplémentaire à 3-4 ans ne peut se faire qu'en incluant dans le dispositif d'autres personnels médicaux !

Autre disposition introduite par le Sénat, l'article 25 prévoit la publication d'un arrêté fixant les critères d'expérience des accompagnants des élèves en situation de handicap

(AESH) en vue de leur désignation comme référent par le directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN). Cet amendement que j'avais alors qualifié de « bon sens » avait été porté par notre collègue Laure Darcos. En effet, ce référent doit apporter un appui, un conseil aux autres AESH. L'arrêté n'a pas été pris. Toutefois, le vademécum du pôle inclusif d'accompagnement localisé (PIAL) préconise que cet AESH référent doit exercer de préférence en CDI, soit disposer d'une expérience de six ans. Mais, on continue à voir des offres d'emploi élaborées au niveau académique pour des postes d'AESH référents demandant deux ans d'expérience professionnelle. Cela s'explique aussi par la difficulté à fidéliser les AESH sur une période longue.

L'article 30 prévoit l'élaboration de conventions relatives à la coopération entre les établissements et services sociaux et médico-sociaux et les établissements scolaires s'agissant de la scolarisation des élèves en situation de handicap. Dès juillet 2018, le Gouvernement souhaitait développer les interactions entre ces deux secteurs, notamment en instituant un groupe « expert » pour repérer et faire essaimer les coopérations existantes. Mais dix mois après l'entrée en vigueur de la loi, le décret d'application n'a pas été pris.

Enfin, l'article 31 vise à mettre en place un dispositif intégrant établissements scolaires et services médico-sociaux pour accompagner des enfants, adolescents et des jeunes adultes présentant des difficultés psychologiques dont l'expression perturbe gravement la socialisation et l'accès aux apprentissages. Lors des débats dans l'hémicycle, le ministre avait insisté sur « *la nécessité de préparer le décret et les conventions permettant de structurer l'accomplissement de cet objectif extrêmement intéressant* ». Le décret n'a pas non plus été pris.

Pour finir, j'évoquerai une disposition introduite par l'Assemblée nationale : un décret fixant la liste des pièces qui peuvent être demandées lors de l'inscription d'un enfant à l'école. Notre commission avait voté en faveur de la suppression de cet article, qui au final a été rétabli en commission mixte paritaire (CMP). Pour cela, nous nous étions notamment appuyés sur une indication donnée par le ministère de l'éducation nationale : la publication du décret en question était d'ores et déjà prévue dans le cadre de la politique de simplification menée par le ministère. Or dix mois après le vote de la loi, cette liste n'a toujours pas été établie.

Il conviendra de rester vigilants concernant l'application de cette loi dans les mois qui viennent, tout en acceptant le fait que le ministère a pour l'heure une toute autre priorité, celle d'assurer le retour en classe des élèves dans le contexte de la crise sanitaire.

M. Claude Kern. – Je regrette le retard pris dans l'application de la loi relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, texte que nous avons contribué à compléter et dont la mise en œuvre demeure très attendue par les fédérations, les ligues et l'ensemble des acteurs du secteur.

Nous avons d'ailleurs prévu d'interroger le cabinet de la ministre des sports sur ce point à l'occasion de l'audition d'une partie de ses membres par le groupe de travail consacré au sujet programmée jeudi prochain.

M. Stéphane Piednoir. – Je suggère de poursuivre la politique tendant à rejeter les amendements et à supprimer les dispositions introduites dans les projets de loi par nos collègues de l'assemblée nationale visant à demander des rapports au gouvernement sur les

questions relevant de notre compétence. Je constate en effet que ces rapports ne sont jamais transmis dans les délais impartis et qu'ils ne contiennent que très rarement des informations susceptibles de satisfaire notre curiosité.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il nous appartient en effet de réaliser ces rapports nous-même.

Mme Sylvie Robert. – Je souhaite profiter de l'occasion pour remercier les membres du secrétariat de la commission qui, comme nous l'avions demandé, préparent et adressent à l'ensemble des Sénateurs la liste des textes réglementaires publiés dans les domaines relevant de notre champ de compétence. Il s'agit d'un outil précieux qui nous permet de suivre l'application des lois et d'interpeller le gouvernement sur l'inapplicabilité des dispositions législatives dénuées de mesures d'application.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – J'invite les rapporteurs à demeurer vigilants sur l'application des textes qu'ils ont contribué à faire adopter par le Sénat.

M. David Assouline. – Nous avons auditionné hier, dans le cadre des travaux du groupe de travail sur la presse créé par le bureau de la commission, M. Jean-Michel Baylet, président de l'Alliance de la presse d'information générale. Celui-ci nous a confirmé que Google continuait à bloquer l'application de la loi tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse.

Si la décision de l'autorité de la concurrence enjoignant à cette entreprise, dans un délai de trois mois, de conduire des négociations de bonne foi avec les éditeurs et agences de presse sur la rémunération de la reprise de leurs contenus protégés pourrait faciliter la signature d'un accord, j'estime que l'intervention résolue du ministère pourrait également y contribuer.

Les éditeurs doutent notamment que la délégation chargée par Google de négocier l'accord, composée uniquement de Français, soit disposée à faire des concessions suffisantes pour satisfaire leurs exigences. Si aucun progrès notable n'intervenait dans un délai raisonnable, la transposition, dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique, de nouvelles dispositions de la directive sur le droit d'auteur et les droits voisins, serait l'occasion de rendre le dispositif législatif plus contraignant. En tout état de cause il est grand temps de soutenir un secteur en crise dont bon nombre de titres pourraient être contraints de déposer le bilan à brève échéance.

Mme Sonia de la Provôté. – Notre commission a-t-elle effectué un bilan de l'application des dispositions de la loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (ELAN) qui avaient un impact en matière patrimoniale, en particulier son article 56 qui restreignait le champ de l'avis conforme des Architectes des bâtiments de France ? Je n'ai pas le sentiment d'avoir observé de véritables changements sur le terrain depuis.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – La loi ELAN a été promulguée le 23 novembre 2018 et un premier bilan de son application a été réalisé l'an passé par la commission des affaires économiques, auquel le texte avait été intégralement renvoyé au fond. Par ailleurs, l'article 56 que vous mentionnez était d'application directe : il n'appelait pas nécessairement la publication d'un décret d'application pour entrer en vigueur. Un décret est toutefois intervenu le 21 juin 2019 pour adapter les dispositions réglementaires des codes

du patrimoine et de l'urbanisme aux nouvelles dispositions résultant des articles 56 et 63 de la loi ELAN - l'article 63 concernait la dispense de recours obligatoire à l'architecte pour les coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA) pour les constructions dont à la fois la surface de plancher ou l'emprise au sol n'excèdent pas 800 m².

Communications diverses

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous propose que nous évoquions rapidement la question de la reprise de l'école. Il s'agissait d'une des annonces attendues du discours du Premier ministre hier à l'Assemblée nationale. Notre commission, à travers le groupe de travail animé par Jacques Gasparrin, s'est particulièrement mobilisée sur ce sujet. Cette question sera nécessairement évoquée la semaine prochaine au Sénat lors du débat que nous aurons dans l'hémicycle.

Mme Annick Billon. – Je souhaite remercier le groupe de travail pour ses onze préconisations. J'ai adressé leurs travaux à tous les maires de mon département. J'ai senti un besoin. Or, le discours du Premier ministre hier nous démontre que tout reste à faire. La réouverture progressive des différents cycles appelle à beaucoup de prudence et interroge énormément les maires sur des questions de sécurité du personnel et des enfants, ainsi que de responsabilité.

Mme Sonia de la Provôté. – Il me semble qu'il y a un énorme hiatus entre la position du Gouvernement et l'avis du conseil scientifique qui avait peut-être entendu parler de cette pathologie touchant les enfants en bas âge et dont la presse commence à se faire l'écho. Le conseil avait préconisé de reporter la réouverture des établissements en septembre.

Le confinement étant une mesure de santé publique et le déconfinement une mesure politique, les arguments qui ont prévalu pour le déconfinement sont de toute autre nature que sanitaires. Il semblerait que ces derniers n'aient pas pesé tout le poids qu'ils auraient dû. Je souhaite que nous soyons extrêmement vigilants par rapport à cette thématique de la reprise de l'école, qui va d'abord concerner les classes de primaire. Il ne faut pas éluder l'hypothèse d'une rentrée finalement repoussée pour raisons sanitaires. Certes, les poids économique, mais aussi sociétal et de qualité de vie doivent être pris en compte. Mais, l'enjeu sanitaire risque de nous déborder, même en dehors d'une deuxième vague épidémique.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je suis inquiète du fait de l'avis du conseil scientifique. Ce qu'on lit dans la presse aujourd'hui nourrit nos inquiétudes et nos exigences : *a minima*, une application stricte des préconisations du conseil scientifique dans le cadre du plan de déconfinement à l'école est nécessaire.

Mme Marie-Pierre Monier. – Je souhaite remercier les collègues avec lesquels j'ai travaillé. Nous sommes partis du terrain et avons auditionné tous les acteurs concernés par la réouverture des écoles. Nous avons senti que la concertation entre le Gouvernement et ces acteurs n'avait pas été au rendez-vous. J'ai été déçue par les annonces du Premier ministre, notamment par sa décision de faire reprendre les plus petits, alors que l'on sait que le respect des gestes barrières par ces classes d'âge va être particulièrement compliqué. Le président du conseil scientifique avait souligné l'importance du respect de ces gestes. De nombreux maires sont très interrogatifs sur la reprise de l'école maternelle et élémentaire. En outre, on vient d'apprendre dans la presse que les jeunes enfants seraient touchés par une forme atypique de pathologie cardiaque.

En matière de transport scolaire, le Premier ministre a été très clair : un siège sur deux seulement devra rester inoccupé. Mais, rien n'a été dit sur les internats ou sur la restauration scolaire.

Nous n'étions pas favorables à des groupes de 15 élèves. En effet, nous avons eu un retour de directeurs d'école ayant accueilli des enfants du personnel soignant et des forces de l'ordre. Ils nous ont indiqué qu'il était déjà compliqué de gérer un groupe de dix élèves. Pour les classes de maternelle, les effectifs des groupes étaient limités à cinq élèves. Les annonces du Premier ministre sont assez éloignées de ces retours du terrain.

La synthèse des travaux du groupe de travail a été adoptée de manière unanime par l'ensemble des membres de notre groupe, témoignant de la convergence des vues sur ce sujet. Il me semble important de suivre la mise en œuvre de cette réouverture.

En outre, nous devons être particulièrement vigilants à la préparation de la rentrée scolaire 2020. Certes, nous sommes actuellement dans l'immédiateté et l'organisation du déconfinement. Mais j'espère que le Gouvernement réfléchit déjà à cette rentrée de septembre qui sera particulière.

Mme Françoise Laborde. – J'ai également fait suivre la synthèse du groupe de travail à tous les maires de mon département. Les retours sont très positifs. Comme dans vos territoires, de nombreuses interrogations demeurent, notamment en matière de restauration et de transport scolaires.

Pour des raisons personnelles j'ai discuté avec un pédiatre hier, qui m'a indiqué - et c'est d'ailleurs mentionné sur le site de l'association des pédiatres de France - que les enfants étaient moins sensibles au Covid-19 que les adultes. Nous constatons que les connaissances médicales évoluent tous les jours : initialement on pensait que les enfants étaient porteurs sains, puis finalement ils ne seraient pas porteurs, maintenant ils pourraient être touchés par une autre forme de la maladie. Certes, ces évolutions ne sont pas imputables au Premier ministre, ni au Gouvernement. Tous les jours, de nouvelles découvertes sont faites sur ce virus. Mais, cela ne nous aide pas à rassurer les concitoyens et nos élus. Des questions similaires se posent également pour la réouverture des crèches.

M. Laurent Lafon. – Le groupe de travail a insisté sur l'aspect méthodologique qui nous semblait faire défaut jusqu'à présent. Il a notamment recommandé l'élaboration d'un protocole national qui se décline ensuite au niveau local. C'est ce qui a été peu ou prou suivi hier. Toutefois, les grandes orientations dévoilées à l'Assemblée nationale n'abordent pas certaines thématiques pourtant essentielles. J'en vois au moins trois : la question du périscolaire n'a pas été abordée par le Premier ministre, il en est de même pour la restauration scolaire. Il me semble que Jean-Michel Blanquer est intervenu ce matin sur ce sujet en incitant, comme le suggérait le conseil scientifique, à ce que les repas soient pris dans la classe. Enfin, la question des grands groupes scolaires a été passée sous silence. La gestion des flux n'est pas la même dans un groupe scolaire de cinq ou de vingt classes. J'espère que nous aurons des précisions sur ces différents points prochainement.

En ce qui concerne le risque sanitaire des enfants, nous avons été frappés lors de l'audition du directeur de l'institut Pasteur, et cela nous a été confirmé juste après par le Professeur Delfraissy que le groupe de travail auditionnait, par l'absence d'études menées sur l'infectiosité des enfants. Celles-ci viennent à peine de démarrer. Ne pourrait-on pas interroger officiellement le ministère de la Santé pour savoir quand ces études seront rendues,

afin de connaître leurs contenus ? Elles me semblent utiles dans les réflexions sur le retour des enfants à l'école.

M. Max Brisson. – Lorsque nous avons auditionné le Professeur Delfraissy, avant la publication de l'avis, il était évident que le conseil scientifique était hostile à cette réouverture en mai. Cela étant, la décision est politique. Il faut désormais étudier la manière dont elle se met en œuvre.

Le chef du Gouvernement a posé hier plus de questions qu'il n'a apporté de réponses. L'angoisse des parents et des élus n'est pas résorbée. C'est la conséquence d'une absence de méthode, pointée dans notre travail. Certes, le Gouvernement est en train de l'esquisser. Mais il me semble qu'elle consiste à renvoyer beaucoup de points vers le local. Nous souhaitons une organisation de la rentrée au plus près du terrain, en faisant confiance aux élus et aux équipes d'enseignants. Mais nous avons également indiqué souhaiter un cadre, un protocole, une méthode de concertation. Or, nous sommes très loin d'en disposer. Il serait gênant de mettre les élus devant trop de responsabilités, de charges et de pression. Il est nécessaire que le ministère précise le protocole sanitaire et l'organisation scolaire qui en découle. À partir de là, et des questions qu'ils posent, les élus pourront apporter des réponses sur le transport, la restauration ou le périscolaire. Tout renvoyer vers le local en raison d'un défaut de méthode au niveau national pourrait être dangereux. Il faudra lundi, dans le débat que nous aurons après la déclaration du Premier ministre, demander davantage de précisions.

Enfin, le chef du Gouvernement a justifié la réouverture des écoles pour lutter contre les inégalités que le système d'enseignement à distance renforçait. Or, les choix faits par le Gouvernement répondent avant tout à un impératif économique. En effet, ce sont les élèves du primaire qui retrouveront en premier le chemin de l'école, puis les 6^{ème} et les 5^{ème}, mais après on ne sait pas. A aucun moment, le Gouvernement n'indique les objectifs pédagogiques de la rentrée. L'école ne doit pas être une garderie pour que les parents puissent aller travailler. Je ne méconnais pas l'importance du retour au travail et de la reprise économique, mais l'école a d'autres missions absentes du discours du Premier ministre.

Nous avons beaucoup insisté sur la nécessité de la prérentrée pour que les équipes pédagogiques et les mairies aient le temps de se préparer à l'échelle de chaque école et établissement. Il n'en a plus été question hier. Nous devons réinsister sur ce point. Il faut du temps.

Mme Monier évoquait la rentrée de septembre. Notre groupe de travail a émis un certain nombre de préconisations portant sur la remédiation et la remise à niveau des élèves.

Enfin, nous connaissons nos maires. Ils feront tout pour que la réouverture des classes se fasse dans de bonnes conditions sur le terrain. Il faut désormais les aider. À nouveau, je le crains, les maires viendront au secours du Gouvernement pour que le retour à l'école soit réussi.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je souhaite saluer le travail de votre groupe très réactif. Les préconisations ont été adressées au ministre de l'éducation nationale. Je les ai également transmises au Premier ministre, à Mme Gourault et à M. Lecornu, car les collectivités territoriales sont pleinement concernées, ainsi qu'aux associations d'élus. Enfin, j'ai évoqué ces recommandations avec Gérard Larcher qui félicite le groupe pour ce travail sur lequel le Sénat peut s'appuyer. Aujourd'hui se tiennent des

réunions avec les représentants des associations d'élus. J'espère que les lignes forces que vous avez dessinées vont être suivies.

Il me semble important que le groupe poursuive son travail, à la fois par une évaluation de la réouverture des écoles, mais aussi dans la perspective de la rentrée de septembre 2020.

Le discours du Premier ministre énonçait une stratégie visant à organiser la garde des plus jeunes dans un impératif de reprise économique. Ainsi, ce ne sont pas forcément les classes charnières ou d'examen qui ont été vues comme prioritaires. Les maires devront s'organiser avec les autorités déconcentrées de l'éducation nationale pour cette réouverture de mi-mai. Le sujet sanitaire continue à me préoccuper. Les derniers articles de presse peuvent susciter de l'inquiétude.

Je remercie également tous les autres groupes de travail qui se mobilisent. Nous ferons le point secteur par secteur au fur et à mesure de l'avancée de leurs travaux et de l'actualité.

La téléconférence est close à 12 h 15.

Mardi 5 mai 2020

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La téléconférence est ouverte à 17 heures.

Conséquences de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 sur le secteur du sport - Audition de Mme Roxana Maracineanu, ministre des sports (sera publiée ultérieurement) (en téléconférence)

Le compte rendu de cette visioconférence sera publié ultérieurement.

La téléconférence est close à 18 h 40.

Jeudi 7 mai 2020

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La téléconférence est ouverte à 14 h 30.

Conséquences de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 sur le secteur de l'enseignement agricole - Audition de M. Didier Guillaume, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation (sera publiée ultérieurement) (en téléconférence)

Le compte rendu de cette visioconférence sera publié ultérieurement.

La téléconférence est close à 16 heures.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 29 avril 2020

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 10 h 40.

Bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2020 - Communication de M. Vincent Éblé, président (en téléconférence)

M. Vincent Éblé, président. – En cette période, il me revient de vous faire un état des lieux du contrôle de l'application des lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019 et qui entrent dans le champ de compétence de la commission des finances. Cet état des lieux couvre la période allant jusqu'au 31 mars 2020 pour la publication des textes réglementaires, des ordonnances et des rapports.

Parmi les six lois que nous avons examinées au fond, trois ne renvoyaient à la publication d'aucune mesure d'application. Il s'agit de :

- la loi du 1^{er} août 2019 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 ;

- la loi du 10 décembre 2018 de finances rectificative pour 2018 ;

- et la loi du 25 février 2019 autorisant l'approbation d'une convention fiscale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg.

Aussi, ce sont trois lois qui devaient faire l'objet d'un suivi cette année par notre commission :

- la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 ;

- la loi du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés ;

- la loi du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, pour les articles que nous avons examinés dans le cadre d'une délégation au fond de la commission de la culture.

Il faut y ajouter la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi Pacte, qui a été examinée par une commission spéciale, mais pour laquelle notre commission est responsable du suivi de l'application de 61 articles entrant dans son champ de compétence.

Outre ces lois récentes, nous contrôlons également la mise en application du « stock » des lois antérieures au 1^{er} octobre 2018, soit 14 lois, la plus ancienne étant la loi de finances pour 2012.

À la suite de cet examen, je voudrais vous faire part de mes principales observations.

Première observation, l'essentiel des mesures renvoyant à un texte réglementaire pour la session 2018-2019 sont concentrées sur la seule loi de finances initiale pour 2019, du fait du recentrage de la loi de finances rectificative de fin d'année sur le schéma de fin de gestion.

Je relève ainsi une forte augmentation de dispositions appelant une mesure réglementaire, qui s'explique par l'inflation du nombre d'articles de la LFI, mais pas seulement. Avec 119 renvois à un texte réglementaire, la LFI 2019 dépasse largement la somme cumulée des textes réglementaires prévus par la LFI pour 2018 et la LFR pour 2017.

C'est d'ailleurs pour ce texte, ainsi que pour la loi dite « Pacte », que restent le plus de mesures d'application à prendre. La loi du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés ne contenait qu'une seule disposition d'application réglementaire. Les articles de la loi du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, ayant été examinés par notre commission, étaient également d'application directe, hormis une demande de rapport. En incidence je mentionne que le comité de suivi, réunissant le Premier président de la Cour des comptes et les présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ou de la culture, ne s'est pas encore réuni.

Deuxième observation, le taux de mise en application globale progresse par rapport à l'an dernier (88 % contre 81 %), même si je dois regretter l'allongement moyen des délais de publication, moins du tiers des textes réglementaires ayant été publiés avant le délai de 6 mois prescrit par la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008. S'agissant des lois antérieures, le « déstockage » s'avère plus important que l'an dernier, 4 lois sur 14 sont enfin intégralement appliquées.

Troisième observation, 7 dispositions de la LFI 2019 conditionnent la publication d'une mesure réglementaire à la réception préalable d'une réponse de la Commission européenne sur leur conformité avec le régime des aides d'État, contre une seule l'an dernier. 4 de ces dispositions sont ainsi inappliquées, en l'absence de réponse, et 2 ont été déclarées non conformes.

Il s'agit tout d'abord du crédit d'impôt cinéma, à l'article 146 de la LFI 2019, qui introduisait un taux de déduction fiscale égal à 40 %, pour les œuvres de fiction intensives en effets visuels. La Commission européenne a notamment jugé que le dispositif territorialisait les dépenses éligibles en France. Elle a également refusé de valider l'article 56 qui créait un dispositif de suramortissement des navires utilisant des énergies propres, et des ajustements ont dû être apportés par l'article 48 de la loi de finances pour 2020.

Par ailleurs, au 31 mars 2020, quatre mesures d'application de la LFI 2019 restent conditionnées à une réponse de la Commission européenne. Elles concernent la réforme du régime d'imposition des produits de cession ou concession de brevets ; la prorogation d'une année du taux renforcé de la réduction d'impôt « Madelin » ; la prorogation des aides fiscales à l'économie ultra-marine, assortie de mesures anti-abus ; enfin les taux du crédit d'impôt recherche (CIR) et du crédit d'impôt innovation (CII) pour les dépenses éligibles exposées dans des exploitations situées sur le territoire de la Corse. Le Gouvernement devrait faire

toutes les diligences nécessaires pour obtenir une réponse de la Commission européenne, et en rendre compte, alors que ces mesures dépendantes d'une telle réponse tendent à augmenter.

Quatrième observation, en dehors de ces cas, seules quelques dispositions de la loi de finances pour 2019 ne sont pas encore appliquées, souvent parce que la mesure d'application n'est pas nécessaire immédiatement ou est devenue sans objet. À noter toutefois, parmi les retards, celui de l'application de l'article 231 qui autorise la cession à l'État, à titre onéreux, des emprises immobilières d'une superficie de 8 650 m² contiguës aux abords du bâtiment du Grand Palais dans le cadre du projet de restauration de celui-ci. Aux fins de réalisation de cette opération, un arrêté devait préciser les références cadastrales des parcelles concernées. Cet arrêté est toujours attendu, sans que les raisons de ce retard en soient clairement explicitées.

Pour ce qui concerne la loi dite « Pacte », dix mesures de nature réglementaires restent à prendre, et notamment celles concernant la prise d'un décret fixant chaque année, après avis de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et des consignations, le montant du versement à l'État. Il nous est indiqué une difficulté d'interprétation de la loi, des discussions étaient en cours pour définir si l'obligation de fixer ce montant par décret, après avis de la commission de surveillance, s'applique à compter de 2020 ou 2021...ce qui peut paraître surprenant. On nous indique que le décret serait pris en juin. Comme nous entendrons bientôt le directeur général de la Caisse des dépôts, il pourrait être interrogé sur ce point. Par ailleurs, pour les raisons que vous connaissez, à savoir d'abord le lancement d'une procédure de référendum d'initiative partagée (RIP) puis la chute des marchés financiers, la plupart des textes d'application des articles relatifs à la privatisation d'Aéroports de Paris (ADP) contenus par la loi PACTE n'ont pas été publiés.

Cinquième observation, pour ce qui concerne les lois antérieures, on remarquera qu'il ne faut pas désespérer de l'application de certains textes. Ainsi, trois ans après l'entrée en vigueur de la loi « Sapin 2 », le décret précisant les modalités d'affectation sous forme de don des sommes déposées sur le livret de développement durable et solidaire a finalement été publié le 4 décembre 2019, et entrera en vigueur le 1^{er} juin 2020. On ne sait si cette mise en œuvre tardive résulte davantage de la réticence des pouvoirs publics ou de celle des acteurs bancaires...

Dans le même ordre d'idée, l'article 68 de la loi de finances pour 2018 avait prévu, à l'initiative de notre commission et en particulier du rapporteur général, un plafonnement du montant des frais et commissions payés lors de l'acquisition d'un logement faisant l'objet du dispositif « Pinel ». Le décret d'application a été pris avec un retard de près de deux années, le 20 décembre 2019, avec une application aux actes authentiques signés à compter du 1^{er} avril 2020. J'avais interrogé le ministre sur ce point l'an passé...il avait justifié le retard par des délais de consultation...

Enfin, l'article 171 de la loi de finances pour 2018 prévoyait de rendre gratuite l'utilisation des autoroutes pour les véhicules d'intérêt général prioritaires en opération. Lors du dernier bilan de l'application des lois au Sénat, il avait été rappelé que l'absence de publication de ce décret s'expliquait par des difficultés juridiques, le Conseil d'État estimant qu'une telle exemption serait inconstitutionnelle. Faute de décret, le ministère de la transition écologique et solidaire a annoncé en avril 2019 que la mise en œuvre de cette mesure se ferait par une révision des conventions entre les sociétés concessionnaires d'autoroute (SCA) et les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Cette solution représente une avancée mais elle se limite aux SDIS, alors que sont aussi concernés les véhicules de la

police, de la gendarmerie, des services d'aide médicale urgente (SAMU) etc. et dans les faits, la mesure n'est donc pas appliquée par une disposition réglementaire.

Enfin, s'agissant des lois ayant une certaine ancienneté, il y a lieu de tirer le signal d'alarme quand des mesures prévues en 2011, 2013 et 2014 concernant le régime des redevances pour l'obtention de certificats sanitaires en matière agricole ne sont toujours pas prises au motif que des négociations avec certaines professions seraient toujours en cours...parfois près de neuf ans après la prise de la disposition légale. Il conviendrait d'avoir des explications sur des retards aussi importants et sur la pertinence de maintenir en l'état les dispositions légales.

Sixième observation, pour ce qui concerne la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, particulièrement suivie par notre commission, 16 mesures d'application étaient nécessaires. J'avais attiré votre attention l'an passé sur des dispositions d'application manquantes, elles ont désormais toutes été prises à l'exception de deux. Celles-ci concernent les articles 14 et 15 de la loi qui octroient respectivement aux agents des douanes et aux agents de l'administration des impôts un droit de communication des données de connexion pour les besoins des enquêtes portant sur les délits douaniers et fiscaux les plus graves. Cette prérogative est soumise à une autorisation préalable du procureur de la République. Quoique la disposition soit entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019, son application effective requiert un décret en Conseil d'État afin de déterminer les modalités d'application de ce droit de communication.

Selon les informations transmises par l'administration, le Conseil d'État a été saisi d'un projet de décret fin 2018. Cependant, il a indiqué fin mars 2019 que ce projet appellerait un avis défavorable de sa part dès lors les garanties procédurales prévues pourraient être insuffisantes au regard des exigences issues du droit de l'Union européenne. Ainsi, des réflexions sont engagées afin de définir une solution alternative qui pourrait consister en un recours au juge des libertés et de la détention pour autoriser le recueil des données de connexion, ou, à l'instar de l'Autorité des marchés financiers ou de l'Autorité de la concurrence, à l'obtention d'une autorisation d'accès auprès du contrôleur des données de connexion.

Septième observation, en ce qui concerne le suivi des habilitations et des ordonnances, la seule ordonnance attendue depuis le dernier contrôle a bien été prise, mais les 9 ordonnances qui étaient en attente de ratification le sont toujours, alors que 7 ordonnances ont été publiées il y a plus de 4 ans, et la plus ancienne a été signée le 2 avril 2015. Il conviendrait d'accélérer le processus qui implique le Gouvernement comme le Parlement.

Dernière observation, le nombre de dispositions prévoyant la remise d'un rapport demeure élevé (24 en 2018-2019, 36 en 2017-2018), alors que le taux de remise s'avère très bas. Moins du quart des 23 rapports attendus ont ainsi été remis. Il convient de relever par ailleurs que 82 % des dispositions demandant la transmission d'un rapport sont issues d'un amendement de l'Assemblée nationale. Nous devons collectivement nous interroger sur la pertinence des demandes de rapports, lorsque les informations peuvent être par exemple sollicitées directement par les rapporteurs spéciaux. D'autant que même lorsqu'ils sont remis, leur qualité laisse souvent à désirer, on peut ainsi donner l'exemple du rapport relatif à l'évolution des dépenses et des ressources de la Société du Grand Paris remis en novembre dernier, qui était attendu, mais qui n'a donné aucune information réellement nouvelle.

Enfin, en conclusion, je voudrais évoquer le sujet des expérimentations, point sur lequel nous avons été invités à faire un focus particulier cette année. Nous avons peu d'exemples pour la période examinée, mais je peux citer l'article 268 de la LFI pour 2019 qui concernait l'expérimentation du service du RSA par la remise d'un titre de paiement délivré par la caisse d'allocations familiales en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin. Le Conseil d'État, saisi pour avis du projet de décret d'application, a estimé que les dispositions étaient contraires à l'article 74 de la Constitution... D'autres expérimentations sont néanmoins prévues par la loi de finances pour 2020, notamment en matière de logement : l'article 164 prévoit que le zonage de la réduction d'impôt dite Pinel est défini à titre expérimental jusqu'à la fin 2021 par le préfet de région en Bretagne, et non par des règles nationales. La préfète de la région Bretagne a bien pris l'arrêté de zonage le 19 mars, avec une mise en application dès le 1^{er} avril. Le dispositif a donc été rendu applicable plus rapidement que dans le délai maximal prévu au 1^{er} juillet 2020 par la loi, ce dont il faut se féliciter.

C'est par ce point positif que je termine et donne la parole à Albéric de Montgolfier, rapporteur général.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je souhaiterais revenir sur la loi relative à la lutte contre la fraude » du 23 octobre 2018. J'avais lancé au début de l'année un travail tendant à établir un bilan de sa mise en œuvre. Je remercie d'ailleurs le Président Vincent Éblé qui m'a accompagné dans le cadre de mes premières investigations, puisque nous nous sommes rendus en février dernier au service du contrôle fiscal, afin de vérifier sur place si la nouvelle procédure de transmission automatique des dossiers de contrôle fiscal les plus graves remplaçant le « Verrou de Bercy » s'appliquait bien.

Vous savez que la loi a prévu désormais la transmission obligatoire des infractions les plus graves au parquet par l'administration fiscale, dès lors que certains critères sont remplis, cette dernière pouvant, en tout état de cause, toujours choisir de déposer plainte, sous réserve d'un avis préalable de la commission des infractions fiscales.

D'après ce bilan, la loi est efficace puisqu'en 2019, 965 dossiers ont fait l'objet d'une dénonciation obligatoire et 672 ont été transmis à la commission des infractions fiscales en dehors des cas de dénonciation obligatoire, contre 813 dossiers transmis en 2018. On peut donc dire que le dispositif que nous avons voté fonctionne effectivement.

Dans les premiers mois de son application, la typologie des dossiers conduit à constater une forte prévalence des dossiers les plus graves, portant sur une majoration de 100 %.

En outre, il s'agit majoritairement de dossiers portant sur des fraudes à l'impôt sur les sociétés et à la taxe sur la valeur ajoutée, conséquence de l'application du critère du montant de 100 000 euros de droits fraudés : il est plus facilement atteint pour des sociétés que pour les dossiers de personnes physiques qui sont plus rares.

Les dossiers sont transmis par les directions départementales des finances publiques au parquet, de manière décentralisée, une fois par trimestre et de façon dématérialisée.

J'avais prévu de me déplacer dans une direction territoriale pour voir concrètement le travail de traitement et de tri des dossiers. En raison des conditions sanitaires actuelles, je poursuivrai ultérieurement ce travail d'investigation.

La question majeure s'avère désormais celle du traitement des dossiers transmis par la justice : que pourra en faire l'autorité judiciaire ? C'est un contentieux qui n'apparaît pas forcément comme prioritaire, ce que nous craignons. Certains voulaient transmettre tous les dossiers : je soulignais au cours de nos débats le risque d'enlèvement, les parquets sont par ailleurs sollicités par des affaires bien plus graves (violences familiales, crimes, terrorisme etc). La fraude fiscale risque donc de ne pas être une priorité.

Ainsi sur les 965 dossiers transmis automatiquement, le taux de correctionnalisation s'élève à moins d'un quart à l'heure actuelle : près de 19 % ont conduit le parquet à engager une suite judiciaire, 5 % ont été classés sans suite. Les trois-quarts des dossiers transmis sont en attente de traitement et restent sans réponse.

Lors de notre déplacement à Bercy nous avons aussi relevé une très grande hétérogénéité des traitements selon les parquets. Par choix, par contrainte d'organisation ou du fait de leur saturation, les parquets ont des taux de traitement très différents. Par exemple, en Seine-Saint-Denis les dossiers auront tendance à être classés beaucoup plus vite, tout simplement car, comme l'a déjà souligné notre collègue Philippe Dallier, le parquet de Bobigny est dans une situation de tension forte et permanente. Autant l'administration fiscale a un traitement relativement homogène sur le territoire national, autant les parquets risquent de connaître des situations très différentes selon leurs moyens ou leurs priorités. Ce qui renvoie à la question de l'égalité de traitement.

Ainsi, le système de tri fonctionne, le nombre de dossiers transmis au parquet augmente mais il faudra voir quel sera le traitement des dossiers par la justice, qui doit évidemment exister pour les fraudes les plus graves. Parfois le traitement judiciaire montre des limites et peut, en tout état de cause, s'avérer, en termes de rentrées fiscales, moins efficace que le traitement par Bercy, qui s'appuie sur des systèmes de majoration dissuasifs.

Je poursuivrai en tout état de cause mon contrôle sur l'application de la loi relative à la lutte contre la fraude dans les prochains mois.

M. Vincent Éblé, président. – Merci Monsieur le rapporteur général, je souscris entièrement à vos observations.

M. Philippe Dallier. – S'agissant de la situation en Seine-Saint-Denis, serait-il possible, à l'occasion d'un déplacement, de constater dans quelle proportion le contribuable échappe au contrôle moyen qui existe dans d'autres départements?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général – J'avais effectivement prévu de me déplacer dans un département qui doit traiter de nombreux dossiers fiscaux et ayant par ailleurs une forte activité, à l'image de la Seine-Saint-Denis. Quoiqu'il en soit, il est probable qu'une entreprise a beaucoup moins de chance d'être contrôlée en Seine-Saint-Denis que dans un département rural. Ce sera aussi le cas au niveau du parquet, il y a moins de poursuite et pas le même taux de traitement.

Il est instructif de regarder le nombre d'agents de la DGFIP par département et au regard d'un même nombre d'habitants. Sur les postes difficiles, certains départements peinent à attirer les agents et connaissent un renouvellement fréquent de leurs équipes, ce qui se traduit par une moindre efficacité des contrôles. Mais, dès que les conditions sanitaires le permettront, nous poursuivrons ce contrôle en nous rendant sur place.

Audition de Mme Maya Atig, directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF), M. Nicolas Dufourcq, directeur général de la société anonyme Bpifrance (en téléconférence)

M. Vincent Éblé, président. – Le mécanisme des prêts garantis par l'État (PGE), que nous avons adopté à l'occasion de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative et ajusté la semaine dernière lors de la discussion du deuxième collectif budgétaire, permet aux banques d'octroyer aux entreprises des prêts de trésorerie bénéficiant de la garantie de l'État, sous le contrôle de Bpifrance.

Le déploiement en a été à la fois rapide et massif : en dépit des mesures de confinement, ce sont 25 milliards d'euros de prêts qui ont été distribués sur tout le territoire en un mois.

Nous avons tous cependant été saisis de difficultés d'accès aux PGE qui, quoique ponctuelles, menacent la survie de nombreuses entreprises, parfois essentielles pour un bassin d'emploi. Le deuxième collectif devrait lever certains obstacles juridiques, en particulier pour les entreprises en difficulté. À la demande du Sénat, une solution subsidiaire pour les entreprises écartées du bénéfice des PGE a également été introduite.

Le rapporteur général et moi-même représenterons le Sénat au comité de suivi, avec un troisième sénateur qui sera prochainement nommé. Après une première phase à marche forcée, des obstacles pratiques restent encore à lever, tels que des formalités exigées par certaines banques au-delà de ce qui est prévu. C'est pourquoi nous avons souhaité faire un point sur le déploiement du PGE et, plus largement, sur les mesures d'urgence prises en réponse à la crise actuelle.

Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin Mme Maya Atig, directrice générale de la Fédération bancaire française, et M. Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance. Au-delà du PGE, nous serons ravis d'évoquer les engagements pris par les établissements bancaires pour permettre à leurs clients de faire face aux difficultés, ainsi que les actions mises en œuvre plus largement par Bpifrance.

Mme Maya Atig, directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF). – C'est un honneur pour nous de vous présenter ce que nous faisons. Nous parlons de banques, qui sont elles-mêmes des entreprises, avec des femmes, des hommes, des systèmes, des processus de décision et une attention constante à la continuité de l'activité. Puisque la période que nous traversons est celle d'un recentrage sur l'essentiel, il est primordial de le rappeler. C'est ce qui explique que la décision a été prise de permettre aux banques de continuer leur activité pour aider les autres entreprises à le faire.

Nous comptons 115 banques étrangères parmi nos membres. Nos 103 comités territoriaux constituent des relais très importants dans tous les départements et permettent partout un échange avec les pouvoirs publics. Cette connexion est un facteur de réussite.

Non seulement la mobilisation du secteur a été rapide au démarrage, mais elle s'est maintenue pour améliorer le dispositif en continu. Vous l'avez vécu de l'intérieur : le PGE a été adopté définitivement par le Parlement le vendredi 20 mars, et il a été mis en place le mercredi 25 mars. L'information des chargés de clientèle, la diffusion dans les systèmes, les services commerciaux et les services risques se sont donc faites très rapidement, en deux

jours ouvrables : les 23 et 24 mars. Un dispositif lancé en si peu de temps ne peut pas être parfait – s’il l’était, ce serait inquiétant au regard du temps que nous passons à mettre en place les dispositifs en dehors des temps de crise !

L’approche a été pragmatique et modeste. Nous sommes partis très fort : dès le 26 mars, des entreprises avaient obtenu un préaccord. Mais l’idée était de régler les problèmes lorsqu’ils surviendraient.

Mercredi 1^{er} avril, le ministère de l’économie et des finances a publié le fruit du travail collectif qu’il a engagé avec Bpifrance et nous : une « foire aux questions » (FAQ) spécifique au PGE, qui clarifie par exemple les périmètres en termes de chiffre d’affaires ou ce que les banques prennent en considération lorsque les comptes des entreprises ne sont pas encore certifiés. Cette réponse commune très utile comprend aussi des engagements forts de la profession bancaire en termes de simplification et de rapidité.

Il nous revenait que, dans le doute, certains conseillers – il suffit parfois d’une ou deux personnes pour qu’on ait le sentiment que cela arrive souvent – demandaient des garanties personnelles aux chefs d’entreprise. Nous avons très vite communiqué pour dire que non, il n’y avait pas lieu d’en demander. Cet irritant rectifié, les retours se sont atténués la semaine suivante et ont disparu celle d’après. Autre point à clarifier : il convient d’accomplir des diligences appropriées à la situation du client – pour les très petites entreprises (TPE), ne pas exiger de documentation excessive et s’appuyer autant que possible sur la connaissance préalable du client.

Pour autant, le PGE est un prêt qui doit être remboursé. Toutes les entreprises ne souhaitent pas forcément s’endetter. La montée en puissance du dispositif est le fait d’entreprises qui sont prêtes à le faire. C’est une logique différente de celle du fonds de solidarité ; mais, pour pouvoir bénéficier du deuxième étage du fonds de solidarité, une entreprise a besoin de prouver qu’un PGE a été refusé... C’est ce qui explique que beaucoup d’entreprises soient pressées d’obtenir une réponse, qu’elle soit positive ou négative. Nous instruisons dans un délai de cinq jours – ce qui est très court –, parfois moins si le dossier est extrêmement simple. Mais, pour les dossiers complexes, une journée d’attente est encore trop longue, *a fortiori* s’il est nécessaire que le refus de PGE ait été signifié pour pouvoir engager d’autres démarches qui prendront, elles aussi, du temps.

Nous sommes attentifs aux réalités concrètes. Le Parlement a souhaité des notifications écrites de refus, alors que les réponses se faisaient beaucoup jusqu’à présent par téléphone, pour aller plus vite. Mais comme il faut une réponse écrite pour d’autres démarches...

Beaucoup de problèmes concrets ont donc été résolus et les procédures ont été diffusées à 60 000 personnes sur le terrain, chargés de clientèles et personnel des sièges des banques, chacun devant mettre en œuvre une organisation particulière pour la distanciation sociale et les gestes barrières. Il leur a fallu digérer ces informations pour assurer la fluidité.

Quelques chiffres ; hier soir, 409 000 dossiers avaient été déposés, dont 301 000 ayant reçu un préaccord. Nulle part en Europe on atteint ce niveau. L’encours des dossiers en phase d’instruction était de 77,2 milliards d’euros et 46 milliards d’euros de prêts avaient déjà été préaccordés. Le montant moyen par demande est de 150 000 à 190 000 euros. Cela reflète le fait que, dans l’immense majorité des cas, les demandes émanent de PME et de TPE. D’après l’étude de la Banque de France sur le stock de prêts préaccordés au 15 avril,

90 % des crédits en nombre et plus de la moitié en montant avaient été attribués à des TPE, pour 90 000 euros en moyenne. Pour des montants inférieurs, de l'ordre de la dizaine de milliers d'euros, les toutes petites entreprises peuvent aussi passer par le crédit, mais la majorité d'entre elles trouvent des solutions *via* d'autres dispositifs

Parlons maintenant du sujet important des refus. Le taux de refus est de moins de 5 %, ce qui correspond aux chiffres de la Médiation du crédit, qui est saisie de moins de 5 % des dossiers instruits. C'est peu d'un point de vue macroéconomique, mais pour l'entreprise qui voit son dossier refusé, c'est un très grand problème. Le deuxième collectif budgétaire apporte de nouvelles solutions. Certaines entreprises n'étaient pas éligibles du fait de l'application de critères européens ou de la loi. Les dispositions que vous avez votées et les négociations menées par le ministère de l'économie et des finances avec la Commission européenne ont permis de les desserrer.

Un certain nombre de dossiers étaient écartés du fait de ces critères coupe-rets du droit de l'Union européenne qui qualifiaient une structure d'entreprise en difficulté. Si votre capital était de 100 000 euros et vos fonds propres de 49 000 euros, vous ne pouviez pas prétendre au PGE ; vous le pouviez s'ils étaient de 51 000 euros... Ce critère empêchait les banques d'examiner les situations au cas par cas. Avec l'accord de la Commission européenne, des dossiers peuvent aujourd'hui être rouverts. Cela ne signifie pas pour autant que ces entreprises obtiendront un prêt aussi facilement que celles bénéficiant d'une cotation Banque de France bonne ou même moyenne, pour lesquelles c'est automatique.

Des entreprises de tous les secteurs sont servies. Les TPE en représentent l'immense majorité. Pour nous, l'essentiel est de conserver un contact continu et de trouver des solutions pour l'ensemble des professionnels, que ce soit par le biais du crédit ou par d'autres voies.

Je souhaite pour terminer vous assurer du dévouement des salariés du secteur bancaire, secteur dont une des forces est la qualité du dialogue social. J'ai entendu qu'ils avaient été salués par le ministre de l'économie et des finances et par certains sénateurs : merci pour ces marques de reconnaissance, qui comptent beaucoup.

M. Nicolas Dufourcq, directeur général de la société anonyme Bpifrance. – Je rejoins les propos qui viennent d'être tenus. Pour résumer, je dirais que nous avons retourné toutes les pierres... Les 15 000 agences bancaires sont au front et travaillent principalement sur les PGE et les reports des échéances de leurs clients.

Aujourd'hui, le montant des préaccords de PGE s'élève à environ 3 milliards d'euros par jour. Nous avons atteint la fin de la première étape de ce programme et les banques vont nous envoyer leur premier *listing* de clients garantis. Nous entrons dans une deuxième phase : les entreprises qui n'ont pas encore mobilisé totalement leur capacité d'emprunt, égale – je le rappelle – à trois mois de chiffre d'affaires, pouvant discuter d'une nouvelle enveloppe avec leur chargé de clientèle.

Quelque 320 000 entreprises ont reçu un PGE. Le taux de refus est compris entre 3 % et 5 %, ce qui n'est pas anecdotique. Il nous faut trouver des solutions pour ces entreprises, autant que faire se peut. Pour une part significative – environ 40 % –, ces refus tiennent au fait que les entreprises concernées étaient classées comme étant en difficulté au sens de la réglementation européenne. Ce problème est maintenant traité, sauf pour les entreprises qui étaient en cessation de paiement à la fin de l'année 2019. Ainsi, il est

désormais possible d'accorder un PGE à des petites et moyennes entreprises dont les fonds propres soit sont négatifs, soit ont beaucoup diminué dans la période récente.

Par ailleurs, les crédits du Fonds de développement économique et social (FDES) atteignent 1 milliard d'euros, dont la moitié est destinée au versement d'avances remboursables pour des TPE et PME. Les réseaux déconcentrés de l'État sont chargés d'instruire ces dossiers. Nous sommes en discussion avec la direction générale des entreprises pour que notre plateforme, qui est entièrement numérique, puisse être utilisée comme outil de gestion de ce dispositif. Le taux de pertes attendu est naturellement très supérieur à ce que le monde bancaire peut accepter.

La plupart des conseils régionaux ont monté, en partenariat avec les intercommunalités, les métropoles, les départements et la Caisse des dépôts et consignations (CDC), des fonds appelés de résilience ou de résistance. Ces fonds qui sont dotés à hauteur de deux euros par habitant vont permettre le versement de petites avances remboursables à des TPE, à des associations ou à des structures de l'économie sociale et solidaire qui n'entreraient pas dans le champ des PGE ou qui n'auraient pas obtenu ces prêts. Certaines régions demandent à Bpifrance d'être l'opérateur de gestion de ces fonds.

Bpifrance prête également directement à des entreprises et nous avons lancé un véritable « pont aérien » de *cash* dès le 15 mars au matin. Depuis lors, nous avons accordé des prêts à hauteur de 3,2 milliards d'euros. Dans notre gamme de prêts, il y a un prêt à taux zéro, sans garantie, d'une durée de six ans, financé par les conseils régionaux et appelé prêt « rebond », qui connaît un grand succès, mais est épuisé dans certaines régions, et un prêt, appelé prêt « atout », d'une durée de six ans, avec deux ans de différé de remboursement et un taux de 2,5 %. En Auvergne-Rhône-Alpes, le conseil régional a souhaité faire un investissement très significatif, en dotant le fonds de 50 millions d'euros, ce qui permettra d'accorder entre 150 millions et 200 millions d'euros de prêts. D'autres dispositifs s'ajoutent à ces prêts. L'enveloppe de 3 milliards d'euros destinée initialement aux prêts « atout » est épuisée.

Là aussi, nous allons maintenant entrer dans une deuxième étape, en assurant directement la distribution des PGE auprès des 80 000 clients actifs de Bpifrance, dont seulement 10 000 ont, à ce stade, demandé soit un prêt « atout », soit un prêt « rebond », soit un PGE. Nous pensons verser ainsi entre 2 milliards et 3 milliards d'euros en PGE. Pour cela, nous nous appuyerons sur la plateforme 100 % numérique que nous avons ouverte jeudi dernier ; pour assurer l'intégrité des données fournies par les entreprises, nous avons noué un partenariat avec les experts-comptables. Cette plateforme est une véritable nouveauté sur le marché bancaire français.

Autre point que je veux mentionner à ce stade, nous menons des actions importantes dans le secteur du tourisme, qui est évidemment très affecté par la crise. Ce secteur a beaucoup bénéficié des PGE : à la fin de la semaine dernière, l'encours distribué était de 2,5 milliards d'euros, pour 30 000 restaurants et 6 000 hôtels. Nous pensons qu'il faut aller plus loin, en mettant en place des prêts immédiatement longs. C'est pourquoi la Banque des territoires et Bpifrance proposent le prêt « tourisme », sans garantie, sur dix ans et avec deux ans de différé de remboursement. Ce prêt est très demandé, si bien que la CDC a décidé de nous accompagner, en dotant le fonds de garantie *ad hoc* à hauteur de 100 millions d'euros, ce qui nous permettra de disposer d'une enveloppe de 500 millions d'euros de prêts destinés aux hôtels, aux restaurants et aux autres acteurs de cette profession.

M. Vincent Capo-Canellas. – Le secteur du transport aérien est très affecté par cette crise, que ce soient les compagnies aériennes ou les entreprises industrielles. Comment Bpifrance intervient-elle en faveur de ce secteur ? Pouvez-vous nous donner des précisions sur l'accord trouvé avec Air France ? La compagnie Corsair est-elle éligible aux PGE ? Comment comptez-vous soutenir les petites compagnies ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'enveloppe globale de PGE, fixée à 300 milliards d'euros par la première loi de finances rectificative, paraît largement suffisante à ce stade. Que pensez-vous de ce volume ? Savez-vous comment il a été déterminé ?

Durant l'examen du deuxième projet de loi de finances rectificative, le Sénat a souhaité compléter les PGE et le recours au FDES par un autre outil. Cela a finalement débouché sur une proposition du Gouvernement de mettre en place des prêts participatifs, que la commission mixte paritaire a intégrée au texte. Comment ce mécanisme sera-t-il mis en œuvre ? Quelles seront les entreprises concernées ?

Par ailleurs, il est vrai que la mise en œuvre des PGE s'est aujourd'hui très largement améliorée par rapport au début. Nous le devons au travail des banques et à celui du médiateur du crédit, ainsi qu'aux améliorations apportées par le législateur. Je souhaiterais donc vous interroger sur l'après... Comment allons-nous sortir de tous ces dispositifs, PGE et autres prêts FDES ou participatifs ? Que va-t-il se passer dans un an, si une entreprise ne peut pas rembourser son prêt ? Il ne faudrait pas que tout cela se transforme en sinistres pour les banques et pour l'État.

M. Vincent Éblé, président. – Il est vrai que nous sommes moins souvent saisis qu'auparavant par des entreprises rencontrant des difficultés pour obtenir un PGE, mais les chiffres qui viennent de nous être donnés montrent qu'environ 15 000 entreprises ont essuyé un refus.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est pour cette raison que nous avons voté d'autres dispositifs lors de l'examen du deuxième projet de loi de finances rectificative.

Mme Maya Atig. – Il faut savoir que l'ensemble des crédits de trésorerie accordés aux entreprises non financières atteint habituellement un peu plus de 200 milliards d'euros par an et que l'encours des PGE devrait passer la barre des 100 milliards d'euros. Le calibrage de l'enveloppe des PGE se situe donc à un niveau très élevé, ce qui envoie un signal clair : la limite ne peut pas être atteinte rapidement et il ne doit pas y avoir d'inquiétude à ce sujet.

Je rappelle que les entreprises concernées par les PGE sont celles qui sont en difficulté du fait du confinement. Le dispositif ne vise pas celles qui étaient déjà en difficulté auparavant, celles qui n'étaient pas viables. De ce fait, même en améliorant les choses, nous n'aurons jamais une absence totale de refus.

Selon les informations dont nous disposons à ce stade, le dispositif des prêts participatifs sera géré par l'État et nous n'avons pas encore eu de discussions détaillées à ce sujet, en particulier sur l'articulation des différents dispositifs.

Enfin, je vous remercie de dire que la situation s'est améliorée. Les banques ont produit un gros effort en ce sens, mais nous ne devons pas le relâcher. La question de l'après est évidemment très importante. Le prêt est amortissable au bout d'un an dans des conditions qui seront discutées entre l'entreprise et le ou les prêteurs. Cette période doit nous permettre d'examiner la structure financière de l'entreprise et d'anticiper, mais il est trop tôt pour imaginer les différents scénarios.

M. Nicolas Dufourcq. – Les prêts participatifs que vous évoquez, monsieur le rapporteur général, seront des avances remboursables qui seront attribuées par les services de l'État. Dans l'enveloppe totale de 1 milliard d'euros, 500 millions d'euros y seront consacrés. Ce dispositif interviendra lorsque le PGE n'aura pas été accordé, même après l'intervention du médiateur du crédit. Dans ce cas, le dossier passera dans les mains du comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises (Codefi) et dans celles du commissaire au redressement productif, comme aujourd'hui pour les entreprises en difficulté. Telles sont les informations dont je dispose à ce stade. Encore une fois, nous pourrions utiliser notre plateforme numérique pour gérer ces avances remboursables, une fois qu'elles auront été accordées.

L'enveloppe de 300 milliards d'euros a été calculée de manière grossière sur la base des volumes annuels habituels de prêts de trésorerie. Le principe du PGE est simple : c'est une avance sur recettes calculée sur la base du chiffre d'affaires réalisé en trois mois. L'encours des PGE progresse rapidement et nous ne savons pas comment les choses évolueront durant le second semestre, le dispositif fonctionnant jusqu'au 31 décembre 2020. Je pense que nous tiendrons un volume de 3 milliards d'euros par jour et un encours global de 100 milliards d'euros. Cependant, les demandes qui portent sur des montants très élevés, quelques centaines de millions, voire un milliard d'euros, vont commencer seulement maintenant à aboutir, puisque leurs délais d'instruction sont évidemment plus longs. Les délais sont également plus longs lorsque les PGE sont partagés au sein d'un pool bancaire.

Les conditions des prêts qui se mettront en place au bout d'un an relèvent de la liberté contractuelle des relations des banques avec leurs clients. Il revient aux banques de donner ou non de la visibilité sur les taux qu'elles pratiqueront à ce moment ; c'est en tout cas ce que fait Bpifrance avec ses clients.

En ce qui concerne le transport aérien, je n'ai pas d'informations particulières sur l'accord conclu avec Air France. Il est certain que les sous-traitants aéronautiques de deuxième et troisième rangs vont souffrir et qu'il faudra leur apporter des fonds propres. En outre, il est fondamental que les délais de paiement soient tenus afin que les assureurs crédit restent actifs sur ce marché. Les entreprises du secteur ne sont aucunement dans le déni et savent très bien que trois années difficiles s'annoncent. Dans le même esprit, nous sommes également actifs dans le secteur automobile ; nous préparons un plan pour ces deux secteurs.

M. Julien Bargeton. – Comment les banques mettent-elles en œuvre la demande du Gouvernement de ne pas accorder d'aide de trésorerie à des entreprises françaises ayant des filiales dans des paradis fiscaux ?

S'agissant des particuliers, est-ce que la situation de chômage partiel a un impact sur l'octroi d'un crédit immobilier ou sur la renégociation d'un prêt existant ?

Bpifrance compte-t-elle aussi mettre en place un « pont aérien » pour les start-ups ? Avez-vous repéré des « pépites » françaises dans le domaine de l'e-santé ? Quelle est la politique de Bpifrance en la matière ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Quels sont les coûts de fonctionnement de Bpifrance pour les PGE ? Quels frais appliquez-vous pour ce dispositif ? Par ailleurs, la mise en place des PGE aboutit-elle à une augmentation de la fraude ?

Mme Christine Lavarde. – Les start-ups ont parfois recours à une banque en ligne qui ne distribue pas de prêts, ce qui rend difficile pour elles l'obtention d'un PGE. Comment soutenir ces start-ups ?

M. Jérôme Bascher. – Le réseau des banques françaises reste très important. Sera-t-il remis en cause du fait de cette crise ?

Bpifrance distribue des prêts d'honneur. Qu'allez-vous faire pour les entreprises qui entrent dans le champ de ce dispositif ? Par ailleurs, est-ce que le fonds Lac d'argent mis en place par Bpifrance va intervenir dans cette crise ?

M. Éric Bocquet. – Les PGE sont accordés, pour l'essentiel, à des TPE-PME, mais ils profitent aussi à certains grands groupes. Lesquels d'entre eux vous ont sollicité ? Comment s'assurer que ces groupes respectent la règle concernant les paradis fiscaux ? Je regrette vraiment que le Gouvernement n'ait pas été favorable à un amendement que le Sénat a adopté sur ce sujet et que la commission mixte paritaire ne l'ait pas retenu.

M. Roger Karoutchi. – Il est vrai que nous sommes beaucoup moins souvent saisis aujourd'hui que nous l'étions il y a trois semaines de la situation d'entreprises ayant du mal à obtenir un PGE. Pour autant, les choses semblent toujours compliquées pour les organisateurs d'événements comme des festivals ou des concerts. Des dispositifs particuliers sont-ils prévus pour ces acteurs économiques culturels ? Ne sont-ils pas un peu oubliés ?

M. Sébastien Meurant. – Le secteur aérien est important pour les Français en termes de continuité territoriale, par exemple avec la Corse ou l'outre-mer. Il l'est également pour le secteur touristique français. Or les petites compagnies vont avoir grand besoin de soutien. Pouvez-vous nous apporter des précisions à ce sujet ?

M. Jean-François Rapin. – Les dossiers qui seront financés par les fonds mis en place par les régions, les intercommunalités et la CDC connaîtront nécessairement une sinistralité assez forte. Comment le coût de cette sinistralité sera-t-il réparti entre les partenaires de ces fonds ?

Par ailleurs, de quelle enveloppe le plan « tourisme » mis en place par Bpifrance est-il doté ? Est-ce que les parcs d'attraction sont inclus dans ce plan ?

M. Yvon Collin. – Les banques américaines ont inscrit des provisions pour faire face aux risques de défaut de paiement. Les banques européennes semblent s'engager dans la même démarche. Ces provisions sont-elles raisonnables ? Traduisent-elles un manque de confiance dans les règles de solvabilité ? Sera-t-il nécessaire de réviser Bâle III ?

Que pensez-vous de l'action de la Banque centrale européenne (BCE) pour limiter la volatilité des taux d'intérêt des dettes souveraines européennes ? Malgré son ambitieux

programme d'achat lié à l'urgence pandémique de 750 milliards d'euros, les écarts de taux persistent et l'Italie est en difficulté. Comment jugez-vous la situation des taux français ?

M. Claude Raynal. – Quelle est la situation financière de Bpifrance elle-même ? Sera-t-il nécessaire de renforcer cet outil dans les mois qui viennent ?

Mme Maya Atig. – En ce qui concerne les paradis fiscaux, cette question est traitée au cas par cas, dossier par dossier, par les services du ministère de l'économie et des finances, qui s'assurent que les emprunteurs prennent les engagements utiles.

M. Nicolas Dufourcq. – J'ajoute à ce sujet que les structures de conformité des banques fournissent un travail important en la matière.

Par ailleurs, nous nous sommes assurés que les start-ups aient accès aux PGE. Il est par exemple prévu, dans leur cas, de se référer à la masse salariale plutôt qu'au chiffre d'affaires, souvent peu représentatif de leur activité. De fait, les start-ups ont obtenu au total plusieurs centaines de millions d'euros au titre de ce dispositif. En outre, nous continuons de proposer notre gamme de prêts, dont certains sont adaptés aux start-ups. Enfin, Bpifrance commence à commercialiser le PGE à destination de ces entreprises, en leur indiquant les conditions futures du prêt qui leur sera proposé, au-delà d'un an. Notre objectif est de fournir une enveloppe comprise entre 300 millions et 500 millions d'euros.

Pour les start-ups qui avaient démarré une levée de fonds et qui n'arrivent pas à la clore, nous avons créé un fonds, dénommé *French Tech Bridge*, de 80 millions d'euros pour qu'elles puissent améliorer leur trésorerie. Il est doté par le programme d'investissements d'avenir.

De manière générale, je veux préciser que nous développons nos produits selon deux principes d'action : la vélocité et la simplicité.

Le « pont aérien » de *cash* prend la forme du maintien très volontariste de nos investissements dans le secteur de l'innovation française, que ce soit directement ou via des fonds de fonds. Dans les dernières semaines, nous avons souscrit à d'importants apports en capitaux, en particulier lorsque les levées de fonds prévues ne se passaient pas bien. En outre, nous continuons au même rythme qu'avant à injecter des capitaux dans les fonds privés français – 1 milliard d'euros est prévu à ce titre en 2020, une moitié en innovation, une autre en capital-développement. Ainsi, nous continuons de prendre des décisions très importantes pour faire en sorte que des « pépites » françaises ne soient pas rachetées par des entreprises étrangères.

Globalement, je n'ai pas l'impression que les start-ups ressentent un stress accru. L'État comme les fonds dédiés à l'innovation des grandes banques françaises sont très présents aux côtés de ces entreprises. Celles qui figurent dans notre portefeuille disposent en moyenne de douze mois de trésorerie. Bpifrance a créé un fonds dédié à l'e-santé, le fonds « patient autonome », et ce sujet est classé très haut parmi nos préoccupations.

En ce qui concerne les coûts de fonctionnement de Bpifrance, la première loi de finances rectificative a prévu que notre participation au dispositif des PGE à titre gratuit. Je respecte naturellement cette décision du Parlement, mais ce n'est pas raisonnable. Nous allons devoir gérer dans la durée des centaines de milliers de dossiers, ce qui n'est évidemment pas gratuit. Cependant, je comprends que nous devons faire notre part du chemin et participer à

l'union nationale au service des entrepreneurs, comme le font les banques puisqu'elles ont annoncé qu'elles ne réaliseraient pas de marge sur les PGE. De manière générale, les coûts de fonctionnement de Bpifrance sont faibles, puisque le coefficient d'exploitation sur son activité de prêteur direct est de 47 %, soit l'un des plus bas du secteur bancaire.

Nous travaillons sur le cas des start-ups recourant habituellement à une banque qui n'a pas l'agrément de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et qui n'est donc pas autorisée à prêter. Je pense que nous allons trouver des solutions, mais le dispositif des PGE est très encadré par le droit national comme par le droit communautaire.

Tout comme les autres prêts, les prêts d'honneur ont été rééchelonnés et nous sommes en train de créer, en renfort, un prêt permettant d'accompagner les petites entreprises qui, ayant déjà obtenu un prêt d'honneur, rencontrent des difficultés de trésorerie. Ce dispositif sera mis en place au travers des réseaux d'accompagnement que nous finançons – France active, Initiative France, l'Association pour le droit à l'initiative économique et les boutiques de gestion –, lesquels proposeront en outre un module de sortie de crise. Ainsi, ce prêt « renfort » sera accordé sous réserve que l'entreprise ait établi un scénario de sortie de crise.

Plus largement, nous augmentons notre capacité d'intervention en direction des publics fragiles, avec les prêts d'honneur, les prêts à taux zéro ou les prêts Nacre. Pour cela, nous avons besoin du fonds de cohésion sociale (FCS). C'est une ligne de la mission « Travail et emploi » à ne pas négliger, car c'est grâce à ce fonds que nous finançons ces programmes d'accompagnement.

Pour le fonds Lac d'argent, la situation est tout autre. Nous allons pouvoir procéder au premier *closing* à 4,1 milliards d'euros, dont 1 milliard d'euros investis par Bpifrance. Mais ce fonds, dans lequel nous sommes minoritaires, implique des capitaux privés, français et étrangers, et un rendement est légitimement attendu par les investisseurs. Ce n'est pas le véhicule qu'il faudra utiliser pour recapitaliser des entreprises cotées en difficulté, car il n'a pas été conçu pour cela et proposé comme tel aux investisseurs. Les opérations de sauvetage devront être financées sur les fonds propres de Bpifrance ou par l'Agence des participations de l'État par l'intermédiaire du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

La question concernant le secteur de l'événementiel est tout à fait justifiée. Non contents d'avoir fortement augmenté les capacités du prêt « tourisme », nous allons également accroître celles du prêt aux industries créatives (PIC). Ce prêt étant financé par un fonds de garantie doté par l'Union européenne et la Banque européenne d'investissement, au travers du Fonds européen d'investissement et d'un autre programme, nous menons actuellement des discussions au niveau européen pour pouvoir renforcer la capacité d'intervention dans ce domaine.

La problématique de la continuité territoriale, s'agissant notamment des outre-mer, concerne des compagnies aériennes qui sollicitent de très importants PGE. Ces dossiers, cela a été dit, sont directement instruits par la direction générale du Trésor. Je n'ai pas en tête de dossiers concernant de telles compagnies dans lesquels Bpifrance interviendrait.

Par ailleurs, il ne faut pas confondre les fonds de résistance ou de résilience des régions et les prêts « rebond ». Les premiers, avec la dotation de 2 euros par habitant, peuvent être opérés via la plateforme numérique par Bpifrance pour le compte de certaines régions, mais ils ne figurent pas sur notre bilan, contrairement aux seconds, qui sont des prêts à taux zéro à six ans, avec deux ans de différé de remboursement, octroyés par Bpifrance, bonifiés et

garantis par les fonds de garantie régionaux. Le montant global visé pour ces prêts « rebond » est d'environ 400 millions d'euros – ce sera plus si nous obtenons de nouvelles dotations.

Les prêts « rebond » devraient connaître une sinistralité supérieure à la moyenne du crédit bancaire français, mais pas dans une proportion considérable – de mémoire, le multiplicateur est compris entre 4 et 5. En revanche, les petits prêts des fonds de résistance ou de résilience sont conçus pour absorber des sinistralités beaucoup plus importantes.

Bpifrance consacrera plus de 1 milliard d'euros au plan établi pour le secteur du tourisme, mais je rappelle l'existence d'une banque publique du tourisme, constituée par Bpifrance et la Banque des territoires. Je présente souvent cette collaboration, qui est d'une grande cohérence et d'une fluidité totale, comme un fruit à deux moitiés : une moitié jaune représentant les entrepreneurs et les opérateurs ; une moitié rouge représentant les infrastructures foncières et les territoires. Le plan actuellement présenté à l'État est la résultante de l'emboîtement du plan de Bpifrance et de celui de la Banque des territoires.

Les parcs d'attraction, que Bpifrance finance déjà largement et dont elle est même parfois actionnaire, sont bien évidemment inclus dans son plan.

S'agissant du secteur bancaire, nous n'échapperons pas à la constitution de certaines provisions, qui sont mathématiquement prévues dans les dispositifs prudentiels réglementaires. Elles seront probablement significatives en 2020.

En tant que banquier, je suis très content de savoir que l'on peut présenter les PGE au guichet de la BCE et au titre des opérations de refinancement à plus long terme ciblées, les TLTRO. En outre, les injections de liquidités auxquelles la BCE procède sont incontestablement efficaces, et c'est grâce à cette politique de liquidités abondantes que nous avons pu réussir la première opération d'obligations Covid française sur le marché.

Enfin, il y a plusieurs manières d'interpréter la question de savoir si Bpifrance, en tant qu'outil, doit être renforcé.

Notre bilan nous permet-il de mener à bien toutes ces opérations ? Oui ! Avons-nous des contraintes de solvabilité dans les prochains mois ? Non ! Avons-nous des contraintes de liquidité ? Non !

Au-delà, avons-nous besoin d'être renforcés ?

La demande est toujours considérable en matière de prêts sans garantie et nous sommes limités par les enveloppes budgétaires. Nous aimerions, par exemple, encourager la digitalisation dans l'usine 4.0 ; nous ne pouvons pas le faire. Nous aimerions multiplier les prêts destinés à financer la transition écologique des usines françaises, les prêts « verts », et estimons qu'il faudrait leur consacrer une enveloppe de 1,5 milliard d'euros, bien supérieure à la dotation de 15 millions d'euros décidée récemment par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), dont je me réjouis néanmoins. Il faut donc aller chercher des dotations ; nous en avons besoin pour pouvoir proposer des prêts à long terme sans garantie, avec des différés de remboursement. Selon nous, c'est le moteur de la transformation des entreprises.

De la même manière, nous ne pouvons pas tout prendre sur nos fonds propres. Pour déployer nos fonds, par exemple les fonds d'obligations convertibles dans les territoires, qui nous permettent d'apporter du capital, plutôt que des prêts, à des entreprises de taille moyenne, il nous faut des dotations, qui viennent soit du programme d'investissements d'avenir, soit de nos actionnaires, soit d'investisseurs privés. Je pense aux assureurs ou à de grands groupes français, comme Sanofi ou Renault, qui ont déjà investi dans certains de nos fonds.

M. Emmanuel Capus. – Vous évaluez le montant total des PGE entre 100 milliards et 200 milliards d’euros. À combien estimez-vous le risque pour l’État en cas de non-remboursement de ces prêts ?

M. Nicolas Dufourcq. – Je ne peux pas répondre à cette question, n’ayant pas de boule de cristal ! En revanche, je peux vous livrer une intuition. Sur la période 2008-2009, dans le cadre des programmes de garantie Oséo, la sinistralité enregistrée s’est révélée plus faible qu’anticipé et les économistes, dont Jean-Noël Barrot, ont estimé que le plan mis en œuvre alors avait rapporté de l’argent, en évitant des centaines de milliers de chômeurs. Tout dépend donc de l’aune à laquelle on mesure l’efficacité du programme... Si l’on prend en considération un montant total de 100 milliards d’euros au titre des PGE, avec une sinistralité de 10 %, nous avons là un scénario extrême, aboutissant à une perte de 10 milliards d’euros, dont 9 milliards d’euros pris en charge par l’État et 1 milliard d’euros par les banques. Il faut mettre ces chiffres en balance avec celui du chômage évité, lequel, sans ce dispositif, attendrait des niveaux considérables.

Mme Maya Atig. – L’accès au crédit immobilier dépendra surtout de la situation des emprunteurs au moment où celle de l’économie se décantera. Le sujet de la baisse de rémunération pendant ces deux mois de confinement – sachant que, la plupart du temps, le chômage partiel est complété par l’employeur – est minime au regard du fait que certaines personnes qui voulaient accéder au crédit voilà trois mois ne seront plus en mesure de le faire. Pour les crédits contractés, on procède déjà à des renégociations en agence, et les salariés en difficulté peuvent revoir leurs échéanciers. Toutes ces souplesses contractuelles, associées au choix de la France de protéger très massivement le revenu, expliquent que certaines situations ne se présentent pas encore.

Le sujet des banques en ligne a été traité dans un document diffusé, la semaine dernière, sur le site de Bercy, le nôtre et celui de Bpifrance. Effectivement, certaines d’entre elles ne sont pas agréées pour faire du crédit. Souvent, cette situation concerne de toutes petites entreprises, dont le chiffre d’affaires avoisine 10 000 euros. Celles-ci peuvent s’adresser à la banque agréée appartenant au même groupe que leur banque en ligne et, s’il n’y en a pas, à une autre banque. Néanmoins, dans ce cas, leur dossier ne sera probablement pas traité avec la même célérité que celui des entreprises clientes de longue date.

S’agissant des difficultés des banques françaises, je l’ai dit, ces dernières sont des entreprises avant tout, dont la matière première est la liquidité. La BCE fait ce qu’il faut, aujourd’hui, pour assurer une bonne tenue des marchés. Certes, la volatilité est très forte sur certains marchés, mais elle n’empêche pas l’accès au crédit et c’est ce qui compte actuellement. Autrement dit, les banques ont des possibilités de financement importantes.

Par ailleurs, leurs réserves ne sont pas uniquement constituées par leurs fonds propres. Elles ont des provisions importantes, qu’elles continuent de doter, de trimestre en trimestre, à mesure de leur production de crédits et de l’évolution de leurs risques. C’est dans ce premier coussin de sécurité qu’elles vont puiser, avant celui de leurs fonds propres. Il n’y a donc pas d’inquiétude particulière à avoir, même si les coûts du risque, que nous nous étions habitués à voir diminuer depuis plusieurs trimestres, risquent de remonter.

Une fois que la banque a payé le coût du risque, qu’elle dispose d’une bonne évaluation de la situation, alors elle peut examiner ses coûts de fonctionnement et sa manière de travailler. Au regard des standards européens, la France dispose d’un réseau bancaire très développé. C’est une spécificité totalement assumée, même si ce réseau fait l’objet d’efforts continus de modernisation. Le PGE, par exemple, n’aurait pu être aussi bien déployé sans outils et conseillers performants, donc sans cette logique de proximité. Ce n’est pas le moment de parler d’une éventuelle évolution du fonctionnement des banques, mais il ne fait

pas de doute que l'efficacité opérationnelle continuera de les préoccuper, dans la perspective de pouvoir offrir un service de qualité tout en dégageant la rentabilité nécessaire au renforcement de leur solidité financière.

Nicolas Dufourcq a bien explicité l'intervention de Bpifrance sur les activités liées au tourisme, qui sont multiples sur le territoire. Ce secteur représente de 10 % à 20 % des efforts réalisés aujourd'hui en termes de PGE ou de moratoires de crédits, soit une proportion supérieure au poids de ces entreprises dans l'économie.

M. Vincent Éblé, président. – Merci de ces éclairages. La période est complexe pour tous, y compris pour les banques françaises. Votre rôle est primordial pour éviter que cette crise sanitaire ne se transforme en désastre économique, car la survie de nombreuses entreprises passe, aussi, par la possibilité pour elles de trouver un soutien auprès des fournisseurs de crédit. C'est pourquoi nous vous remercions pour votre travail.

M. Michel Canevet. – J'ai quelques questions supplémentaires à poser...

Le secteur touristique doit être appréhendé très largement : autour des hôteliers et des restaurateurs gravitent de nombreuses autres professions. En Bretagne, on nous a indiqué qu'il n'y avait pas de prêts « rebond ». Est-il envisagé d'en déployer dans toutes les régions ?

Des banques demandent, pour octroyer des PGE, des garanties comme le blocage des comptes courants d'associé. Est-ce légitime ?

Parmi les 409 000 demandes de PGE, avez-vous intégré les demandes émanant de pools bancaires ?

M. Nicolas Dufourcq. – Le prêt « rebond » a connu un grand succès en Bretagne. L'enveloppe est épuisée et nous discutons actuellement d'une possible nouvelle dotation. Des régions comme la Nouvelle-Aquitaine ont choisi de ne pas mettre en œuvre ce prêt et la région d'Île-de-France est tout juste en train de le faire.

Mme Maya Atig. – Les comptes multiples sont bien inclus dans le chiffre donné. Ils ne le sont pas au niveau de Bpifrance, dont l'outil prévoit un seul ticket par entreprise, mais ils le sont plus en amont, au moment du dépôt de la demande. C'est pourquoi nous parlons de 409 000 dossiers. Cela étant, les pools bancaires sont peu nombreux. Ils concernent des entreprises d'une certaine taille alors que, comme nous l'avons précisé, 90 % des PGE sont accordés à des TPE, auxquelles il faut ajouter de 5 % à 6 % de PME. En arrondissant au millier inférieur, on obtient donc une bonne approximation du nombre d'entreprises concernées.

En termes de garanties par l'État des prêts bancaires, je rappelle qu'aucune garantie personnelle sur le chef d'entreprise ne peut être demandée, mais que l'établissement bancaire peut logiquement exiger des garanties portant sur l'entreprise. Il peut, par exemple, vouloir s'assurer que les actionnaires la soutiendront jusqu'au bout. C'est une explication possible pour la demande citée en exemple.

M. Vincent Éblé, président. – **Merci à tous.**

La visioconférence est close à 13 heures.

Mardi 5 mai 2020

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La téléconférence est ouverte à 9 heures.

Audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et de M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales (en téléconférence)

M. Vincent Éblé, président. – Depuis le début de la crise sanitaire, les collectivités territoriales ont été en première ligne pour accompagner et protéger nos concitoyens ainsi que pour soutenir nos entreprises.

De nombreux exemples d’initiatives prises par les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les départements et les régions nous ont été remontés, *via* des canaux d’informations qui nous sont propres, et je veux en saluer les initiateurs.

Je pense par exemple à l’approvisionnement en masques, pour lequel les collectivités se sont mobilisées bien au-delà de leurs compétences, et je m’interroge à ce titre sur la disparition de la clause générale de compétences, eu égard au caractère multiforme des tâches que les collectivités territoriales ont aujourd’hui à prendre en charge. Je pense également au développement de plateformes mettant en relation les producteurs locaux et les consommateurs et, bien sûr, à leur participation au fonds national de solidarité, singulièrement pour ce qui concerne l’échelon régional.

Tous ces efforts ont montré une forte capacité d’adaptation et de mobilisation, facilitée par les aménagements législatifs et réglementaires institués par la loi d’urgence du 23 mars dernier et les nombreuses ordonnances prises à la même période.

Ces initiatives ont toutefois impliqué des dépenses nouvelles et imprévues pour les collectivités territoriales dans un contexte, vous le savez, marqué par un fort sentiment d’incertitude s’agissant de l’évolution de leurs recettes. En effet, la crise sanitaire s’accompagne d’une crise économique sans précédent. Les conséquences de celle-ci sont importantes sur le champ de l’emploi, mais sont également significatives sur les recettes des collectivités territoriales, même si certaines incertitudes subsistent quant à leur ampleur.

Dans les premiers jours de la crise, notre commission des finances avait estimé ces pertes à un minimum de 5 milliards d’euros pour les années 2020 et 2021. Puis le secrétaire d’État, Olivier Dussopt, a évoqué un montant de 11 milliards d’euros et le 29 avril dernier, le ministre de l’action et des comptes publics, Gérald Darmanin, les chiffrait à 14 milliards d’euros.

Au-delà des recettes de fiscalité pour lesquelles nous nous attendons à une importante diminution, les collectivités territoriales sont également confrontées à la baisse de leurs produits des services : restauration scolaire, entrées dans les équipements sportifs et culturels, stationnement payant, vente du bois... : même si leur poids financier est inégal, ce sont autant d’exemples de sources de revenus aujourd’hui touchées - et peut être durablement - par la crise sanitaire et économique.

Les deux dernières lois de finances rectificatives ont été l'occasion pour nombre de nos collègues sénateurs de se faire la voix des préoccupations des élus locaux et de leurs attentes.

Comme, je le crois, l'ensemble de mes collègues, j'attends donc de cet échange que vous puissiez nous présenter la situation dans laquelle se trouvent actuellement les collectivités territoriales, nous préciser la nature des moyens que vous comptez mettre en œuvre pour les soutenir - financièrement notamment - tant dans la période actuelle que dans la préparation du déconfinement qui approche et, enfin, nous faire état des orientations qui sont les vôtres pour accompagner la relance de l'investissement local.

Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. – Cette audition est l'occasion de faire le point sur la situation et les perspectives financières des collectivités locales, sujet qui est en grande partie devant nous alors que le déconfinement commence à se dessiner.

Nous nous rejoignons sur les premières analyses de la situation financière des collectivités locales. Le Gouvernement y a été très attentif dès le début, en donnant des capacités d'agir aux collectivités territoriales par ordonnance. L'État s'est fortement engagé dans la lutte contre la crise, notamment avec le fonds de solidarité qui a mobilisé 7 milliards d'euros du budget de l'État. Les collectivités ont été avec l'État, main dans la main, pour répondre à l'urgence.

Il est désormais nécessaire de consacrer du temps à l'analyse de la situation. Une mission a été confiée au député Jean-René Cazeneuve. Tous les travaux, aussi bien les vôtres que ceux de l'Assemblée nationale et de toutes les commissions qui se sont penchées sur le sujet, doivent être rassemblés et étudiés attentivement. Comme vous l'avez expliqué, on parvient déjà à identifier les situations les plus fragiles. Je pense notamment aux communes touristiques, aux collectivités d'outre-mer, ainsi qu'aux départements frappés par la baisse des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) alors que les dépenses sociales risquent d'augmenter.

M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales. – Afin de cadrer nos travaux, j'aimerais commencer par préciser notre méthodologie et je formulerai trois remarques.

Premièrement, le constat. Comment mesurer précisément l'impact de la crise sur les collectivités territoriales ? Il faut éviter de porter un regard qui serait trop macroéconomique. L'impact de la crise ne sera pas le même pour les régions, les départements, les intercommunalités et les communes. Il différera également en fonction de l'assiette et du panier de ressources des différentes collectivités. Les communes touristiques et les communes d'outre-mer semblent à cet égard les plus fragiles. Près de 4 000 communes sont classées « à risque » en raison de la sensibilité de leurs ressources au produit de certaines recettes telles que la taxe de séjour ou les produits issus des casinos, des activités hippiques et autres activités saisonnières.

À cet impact sur les recettes s'ajoutent des dépenses exceptionnelles, qui sont de deux types. Il peut s'agir soit de dépenses ponctuelles liées au Covid-19, telles que les achats de masques, soit de dépenses plus structurelles, telles que le soutien aux personnes fragiles pour les départements et les centres communaux d'action sociale (CCAS) ou le soutien à la

relance de l'économie pour les intercommunalités et les régions. Se pose également la question de la temporalité de la perte de recettes. Dans le cas des DMTO ou du versement mobilité, la perception des recettes est contemporaine et il y a donc urgence. Pour d'autres recettes, telles que celles issues de la fiscalité économique, il y a un décalage dans le temps, et l'impact sur les collectivités se fera sentir en 2021. Par ailleurs, la perte de recettes de CVAE est moins aisée à documenter que celle des DMTO, au sujet de laquelle nous pouvons compter sur l'expérience de 2009.

Ma seconde remarque concerne les collectivités d'outre-mer. Il s'agit d'une question à part. La question de l'octroi de mer devra être documentée de façon spécifique.

Ma troisième remarque concerne enfin les solutions que nous pourrions apporter. Deux types de solutions doivent être distingués. Il y a tout d'abord les solutions de secours, qui visent à s'assurer qu'une collectivité ne rencontre pas de difficultés de paiement. À ce stade, seule une petite dizaine de communes s'est manifestée auprès de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ou des préfets. Elles ont été accompagnées par des avances de dotation globale de fonctionnement (DGF), de fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) ou de douzièmes de fiscalité. À côté de ces réponses de secours, il y a les instruments de relance de l'économie, notamment via l'investissement local, qui s'inscrivent sur un temps plus structurel et qui devraient relever notamment du projet de loi de finances pour 2021.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'aimerais tout d'abord exprimer mon étonnement sur un point. Le Sénat a adopté le 23 mars dernier la deuxième loi de finances rectificative pour 2020, qui prévoyait l'application d'un taux de TVA réduit sur les gels hydroalcooliques, les masques mais également, à notre initiative, sur les tenues de protection adaptées à la lutte contre l'épidémie. Cette mesure devait notamment bénéficier aux collectivités territoriales qui achètent massivement ces équipements. Les arrêtés ministériels devant définir la liste de ces produits n'ont toujours pas été publiés. Des collectivités territoriales d'Eure-et-Loir m'ont signalé qu'elles continuaient à se voir facturer un taux de TVA à 20 %. On m'a indiqué que leur publication serait « bloquée ». L'urgence ne semble pas comprise par tous au sein de l'État. Nous aimerions que la volonté des parlementaires qui s'est exprimée de manière assez unanime, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, se traduise dans les faits. Le sujet est d'autant plus pressant que, du fait du caractère rétroactif de la mesure, les régularisations risquent d'être importantes.

Mes questions portent principalement sur les recettes. Gérald Darmanin et Olivier Dussopt ont évoqué une baisse globale des recettes de 4 milliards d'euros en 2020 et de 10 milliards d'euros en 2021. A-t-on affiné ces estimations selon les ressources ? Je pense notamment à la part de TVA affectée aux régions, qui devrait revenir à son niveau historique de 4,1 milliards d'euros. Pouvez-vous nous confirmer ce chiffre ? Peut-être faudrait-il envisager de suspendre le mécanisme de régularisations mensuelles.

Ma deuxième question porte sur les DMTO. Avez-vous d'ores et déjà estimé les pertes de recettes de cet impôt ?

Se pose également la question de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), qui intéresse aussi bien les collectivités territoriales que les entreprises. Je ne vois pas comment les collectivités pourraient percevoir des recettes de TASCOM provenant d'entreprises dont les locaux ont fermé ou qui ont subi des pertes de chiffres d'affaires telles que le versement de cet impôt ne serait pas supportable. À l'inverse, les entreprises de e-commerce échappent à la TASCOM. Il y a là une distorsion de concurrence. Quelle est votre analyse sur ce sujet ?

Enfin, comment relancer l'investissement, qui est aujourd'hui bloqué pour des raisons financières mais également et surtout juridiques ? Les élections n'ayant pu être menées à leur terme, de nombreux exécutifs communaux et intercommunaux sont contraints de se limiter à la gestion des affaires courantes. On peut donc craindre un effondrement de la commande publique, avec un fort impact sur l'activité et l'emploi des secteurs qui en sont dépendants, tels que le BTP.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – J'aurais trois questions principales : aujourd'hui, demain et après-demain.

Se pose dès aujourd'hui la question des recettes des collectivités territoriales. Certaines ont déjà été évoquées par le président et le rapporteur général. J'en évoquerais deux à mon tour. Je pense d'abord au versement mobilité. L'annonce du ministre Gérald Darmanin selon laquelle les collectivités locales devront « prendre leur part » m'a quelque peu inquiété. En ce qui concerne le versement mobilité, une certaine solidarité est nécessaire. Nous avons également appris l'ouverture d'un dialogue avec le ministère de l'action et des comptes publics sur le report de la cotisation foncière des entreprises (CFE) en 2020. Où en sommes-nous de ce point de vue ?

Se posera, demain, la problématique de la relance. Si je suis en principe le partisan d'une certaine orthodoxie, je pense qu'il existe quelque part un gisement dans la mesure où la grande majorité des investissements publics locaux sont portés par des collectivités qui bénéficient du versement du FCTVA en N+1. Ainsi, un versement avancé du FCTVA constituerait une force de frappe pour la relance. Je partage par ailleurs la préoccupation du rapporteur général : le report du deuxième tour des élections municipales fragilise la relance. Dans la mesure où rien n'indique que la situation sanitaire ne soit bien meilleure en septembre qu'en juin, je ne comprends pas pourquoi l'on prendrait le risque d'organiser à nouveau deux tours en septembre plutôt que de se limiter à l'organisation du deuxième tour en juin.

Ma dernière question porte sur « l'après-demain ». Eu égard au séisme financier que vont connaître les collectivités territoriales, pensez-vous que la réforme annoncée des valeurs locatives puisse véritablement attendre 2026, comme cela a été annoncé ?

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Je voudrais qu'on reprecise un peu les éléments de calendrier. Notre collègue député Jean-René Cazeneuve a été chargé d'une mission relative à l'impact de la crise sur les finances des collectivités territoriales dans une acception large : la gestion de l'urgence, l'année en cours et l'année à venir. Le délai imparti pour conduire cette mission serait de huit semaines.

Dans le même temps on nous a annoncé la perspective d'un troisième projet de loi de finances rectificative qui comporterait – mais pouvez-vous le confirmer ? – plusieurs mesures concernant les collectivités territoriales. A ce stade, ce projet est annoncé pour fin mai, peut être début juin.

Aussi, les délais annoncés pour la mission de Jean-René Cazeneuve et pour ce projet de loi de finances rectificative ne coïncident pas. Dans ce contexte, que peut-on s'attendre à trouver dans ce projet de loi concernant les collectivités territoriales ? Les questions urgentes seront-elles traitées ?

J'ai ensuite une question sur l'évolution du produit de la CVAE. Nous savons que celui-ci est prélevé sur deux à trois exercices et qu'il peut varier en fonction de l'état de

l'économie. On pourrait craindre, toutefois, que les entreprises ne minorent le montant de leur valeur ajoutée en anticipant une dégradation plus forte que ce que les résultats définitifs permettront de constater. Quelle est votre analyse ? Serait-il envisageable de retarder les obligations déclaratives ?

Je reviens sur les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) dont les enjeux rejoignent les questions de soutien aux entreprises de mobilité comme Air France ou la SNCF. Il faut que ces entités puissent fonctionner donc les soutenir est crucial. Il y a sans doute des capacités d'absorption des pertes mais elles ont leurs limites.

Sur les outre-mer entendez-vous apporter des éléments de réponses dès le projet de loi de finances rectificative ?

Enfin, quel sera l'impact de la situation actuelle sur la réforme de la taxe d'habitation ? Il devait y avoir un temps consacré à l'examen des conséquences de la réforme sur la péréquation. Vos services sont fortement mobilisés en ce moment. Peut-on envisager un délai supplémentaire ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Pour revenir sur la date du second tour des élections municipales, je souhaite rappeler qu'aucune décision n'est prise à ce stade. Ce n'est qu'à partir de la remise du rapport du Premier ministre au Parlement prévue le 23 mai 2020 que des décisions seront prises. Il ne faut pas conclure trop rapidement.

La mission de Jean-René Cazeneuve a vocation à se dérouler sur un temps à la fois long et court. Les premiers comptes rendus pourraient se faire fin mai. Dans ce contexte, il y aura certainement des mesures à prendre en urgence à l'occasion d'un prochain projet de loi de finances rectificative. En tout cas, Sébastien Lecornu et moi-même espérons bien qu'il comportera un volet consacré aux collectivités territoriales.

Il n'y a pas de raison de revenir sur la réforme de la taxe d'habitation. Toutefois, une étude est en cours en lien avec le comité des finances locales (CFL) sur la réforme des indicateurs. Il n'y a pas véritablement d'urgence sur ce point car l'application de ces indicateurs n'interviendrait pas avant au moins deux ans.

Je souhaite préciser les choses s'agissant du report de CFE. Il s'agit d'une mesure de décalage de paiement de la CFE due par les entreprises, c'est-à-dire une mesure de trésorerie qui sera prise en charge par l'État et non par les collectivités territoriales.

Vous avez évoqué la question des DMTO. La majeure partie du produit de cette imposition est perçue par les départements même si une fraction revient à certaines communes.

Les estimations – et j'insiste sur le fait qu'il ne s'agit que d'estimations – actuelles en matière de DMTO prévoient une baisse d'environ 25 % entre 2019 et 2020 ce qui représente une perte de 3,4 milliards d'euros pour les départements et d'un milliard d'euros pour les communes.

Indéniablement, les DMTO sont au nombre des recettes sensibles qui appellent une réponse dès 2020 de la part du Gouvernement. La question est examinée par la mission Cazeneuve. Il s'agit d'un point important pour les départements car les DMTO représentent un peu plus d'un quart de leurs recettes.

Les régions qui reçoivent une fraction de TVA ne connaîtront évidemment pas de moindres recettes aussi importantes. En effet, je vous rappelle que la loi garantit le montant de la fraction de TVA versée à chaque région à son niveau de 2017. Dans ce contexte, on peut s'attendre au maximum à une baisse de 6,2 % du montant de la TVA versée aux régions, soit 264 millions d'euros.

La baisse des recettes de TVA en 2021 n'aura, par contre, aucun impact sur les établissements publics de coopération intercommunale et les départements qui doivent bénéficier d'une compensation à l'euro près des recettes qu'ils perdent dans le cadre de la réforme de la taxe d'habitation.

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Je veux rappeler l'essentiel : nous n'abandonnerons pas les collectivités territoriales sur le volet financier. L'enjeu actuel consiste à évaluer les différents impacts, à quantifier les pertes et à identifier les instruments mobilisables.

En réalité, nous n'avons pas forcément besoin d'une loi de finances rectificative pour répondre à l'urgence. Pour toute collectivité qui se trouverait face à la difficulté, nous disposons d'outils pour lui assurer des versements anticipés correspondant à des avances de fiscalité, de dotation globale de fonctionnement ou de FCTVA.

Le vrai sujet concerne la fin de cette année et l'année prochaine ce qui nous renvoie, certes, à un calendrier de projet de loi de finances rectificative mais peut-être et surtout de projet de loi de finances.

Le rendez-vous des collectivités territoriales pour préciser les instruments de relance, de soutien ou encore la péréquation, la dotation globale de fonctionnement c'est le projet de loi de finances pour 2021.

Ce que l'on peut dire c'est que l'urgence concerne principalement les recettes contemporaines. Nous avons demandé au député Jean-René Cazeneuve de documenter cette urgence à laquelle j'associe la question spécifique de l'outre-mer. On pourrait également y ajouter les activités qui font l'objet d'une tarification de service. Certains services continuent d'être facturés comme l'eau ou l'assainissement mais d'autres ont été suspendus comme la restauration scolaire. Il faut documenter ce phénomène.

S'agissant des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), il est difficile d'entendre que l'État assure un versement supposé compenser un service – le transport – qui n'a pas eu lieu compte tenu du confinement. Il faudra se concerter avec les entreprises de transport sur ce sujet, qui doit être démêlé.

Ensuite, il y a un enjeu spécifique sur les DMTO. Pour les départements et pour les communes de plus de 5 000 habitants, c'est un produit contemporain. Pour les communes de moins de 5 000 habitants, ce sont les départements qui répartissent les montants à verser avec une année de décalage. Là encore, il faut faire un travail de quantification et tenir compte du décalage temporel des chocs à venir avant d'envisager la nature des mesures à prendre.

Le sujet des DMTO doit également être appréhendé en lien avec la réforme de la fiscalité locale et avec le choc auquel vont faire face les départements en matière de dépenses sociales. Je pense qu'il faut travailler à un accord financier global concernant les départements dans le cadre d'un dialogue entre l'État les départements, associant le

Parlement. Depuis quinze ans, on gère ce système par à-coup. Il est temps de changer de logique, en particulier maintenant que le mécanisme de péréquation des DMTO fait face à une baisse générale des recettes.

Je le rappelle, la TVA est garantie en valeur pour les régions par rapport à une base 2017. C'est très précieux et rassurant pour les conseils régionaux. D'ailleurs, l'inquiétude pèse aujourd'hui davantage sur les départements et les EPCI.

La possibilité de décaler les déclarations de CVAE relève davantage du ministère de l'économie et des finances. Il s'agit de desserrer la contrainte pesant sur les entreprises sans mettre pour autant en difficulté les collectivités territoriales. Le sujet est donc de décider comment l'État pourrait faire la jonction entre les deux.

La TASCOM est assise sur le chiffre d'affaire de l'année précédente ce qui signifie que l'impact escompté concerne l'année 2021. Maintenant, dès lors que les formes du commerce évoluent, il faudra sans doute repenser la TASCOM mais il s'agit d'une réflexion plus globale.

Nous avons en tête, pour ce qui concerne la relance, des instruments de nature financière mais également réglementaire avec, par exemple, une réflexion sur le pilotage de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ou de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

Sur l'engagement des marchés publics, il faut rappeler que nous avons rehaussé le seuil de dispense de publicité et de mise en concurrence à 40 000 euros ce qui est une bonne nouvelle pour les petites collectivités territoriales.

Je voudrais donner mon sentiment sur la question de l'installation des conseils municipaux. Elle est urgente. Mais je veux rappeler qu'il n'y a pas de notion juridique « d'affaires courantes ». Actuellement les mandats sont prorogés ce qui signifie que les conseils municipaux sont libres de prendre les décisions qu'ils souhaitent. Un maire peut donc faire délibérer son conseil municipal sur les décisions budgétaires ou de commande publique.

L'outre-mer fera l'objet d'un traitement spécifique.

Le FCTVA est une force de frappe pour la relance. Je crois en le disant donner une piste sur ce qui peut être envisagé pour la suite.

M. Vincent Éblé, président. – Nous confirmez-vous que vous envisagez de « contemporanéiser » les versements de FCTVA ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Oui. Mais je veux rappeler aux communes les plus fragiles que ce dispositif avantage surtout les collectivités territoriales qui investissent beaucoup. Cela ne fera pas tout.

Mme Christine Lavarde. – Une partie de ma question relative à la réforme des indicateurs et à la réforme du Fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF) et du fonds de péréquation intercommunale et communale (FPIC) a déjà partiellement reçu une réponse.

Concernant les modalités envisagées pour la relance, quelles mesures seront prises pour la région francilienne ?

Les établissements publics territoriaux (EPT) vont transférer le produit de CFE qu'ils perçoivent au 1^{er} janvier 2021 et, ainsi, finir de perdre toutes leurs recettes puisqu'ils ont déjà transféré leur ancien produit de CVAE.

Des réponses devaient être apportées dans le cadre du projet de loi de loi « 3D » : sont-elles ajournées ? Peut-on d'ores-et-déjà donner des assurances aux EPT quant au maintien de leurs recettes de CFE ?

M. Yvon Collin. – Dans la perspective de cette audition, j'ai consulté les maires pour faire remonter leurs questions.

Le projet de réouverture des écoles leur donne le sentiment qu'ils n'ont pas les moyens d'y faire face en raison de la pénurie des moyens. Il y a également un problème de responsabilité légale et pénale du maire dans le cadre du déconfinement vis-à-vis des enfants, des parents et des personnels. Qu'en est-il ?

M. Philippe Dallier. – D'un côté les dépenses augmentent et de l'autre nous avons la certitude de voir les recettes de l'ensemble des collectivités territoriales diminuer tandis qu'elles sont invitées à soutenir les entreprises et l'investissement.

Dans ce contexte, je souhaite vous interroger sur la réforme des impôts de production. Elle apparaît de plus en plus nécessaire mais je crains qu'elle ne puisse intervenir avant 2022. Or, nous nous trouverions à devoir compenser un niveau de recettes très réduit en raison de la crise en cours et à venir. Comment envisagez-vous d'éviter cet écueil ?

Dans le prolongement de la question de Christine Lavarde, je m'interroge sur la situation de la Métropole du Grand Paris. Beaucoup la considèrent comme une collectivité riche mais, en réalité, une fois que les produits de fiscalité qu'elle collecte ont été reversés aux EPT il ne lui reste qu'une dizaine de millions d'euros.

Avec la baisse de la CVAE, il est probable que la Métropole du Grand Paris soit incapable de boucler son budget. La nécessité d'une réforme est de plus en plus évidente. Jusque-là il était envisagé d'y travailler à l'occasion du projet de loi « 3D ». Où en est-on ?

M. Pascal Savoldelli. – Je souhaite appuyer les propos du rapporteur général. La mesure de taux réduit de TVA n'est pas symbolique. Si l'on veut que les un million cinq cent mille habitants du département du Val-de-Marne puissent disposer d'un masque en tissu, il faudra déboursier 414 000 euros dans le cas d'une TVA à 20 %, et également 193 000 euros pour les masques FFP2. Je le dis avec solennité, on ne peut nous demander de délibérer très vite en tant que parlementaires et ensuite nous faire attendre plusieurs jours, voire des semaines, avant d'édicter les mesures d'application. Un département comme le mien devra donc assumer 607 000 euros de TVA si le taux est à 20 % et non à 5,5 %. Il y a une véritable différence.

Je m'interroge également sur la part financière que prend le Gouvernement dans le plan de déconfinement, aux côtés des collectivités territoriales. Le fonds de solidarité a versé 20 millions d'euros dans le département du Val-de-Marne, soit le même montant engagé par le département lui-même. Il va falloir préparer un calendrier pour fixer les grands rendez-vous entre l'État et les collectivités territoriales.

M. Michel Canevet. – Dans le département du Finistère, j’ai relevé plusieurs demandes pour que l’installation des exécutifs puisse se faire le plus rapidement possible là où les résultats du premier tour sont acquis.

Pourriez-vous m’indiquer si des orientations sont données aux préfets concernant la DETR et la DSIL ?

Dans le cadre du plan de relance, je crois qu’il faudra réformer le FCTVA en prévoyant, *a minima*, un versement à N+1 pour toutes les collectivités territoriales. La logique serait même de « contemporanéiser » les versements de FCTVA.

Enfin, un contact a-t-il été pris entre la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et la Mutualité sociale agricole (MSA) pour qu’elles continuent d’honorer leurs engagements vis-à-vis des services à la jeunesse ?

M. Julien Bargeton. – J’ai deux questions. Tout d’abord, quelles ont été les initiatives communales et intercommunales de soutien à l’activité économique depuis le début du confinement ? Est-ce que, de votre côté, vous avez observé des bonnes pratiques et est-ce que vous avez l’intention de les circulariser ? Et deuxième question, qui a déjà été un peu posée : quelles sont les marges de manœuvre des collectivités qui souhaiteraient alléger le poids des impôts, notamment de la CVAE, qui est un impôt de production qui peut être un obstacle à la reprise ?

M. Jean-François Husson. – Les collectivités ont engagé de nombreuses dépenses pour l’achat des matériels de protection. Le Premier ministre a annoncé hier la prise en charge des dépenses locales pour l’achat des masques à hauteur de 50 %, pour autant que la date de la commande soit postérieure au 13 avril, ce qui veut dire malheureusement que celles des collectivités qui ont pris les devants et que l’État est bien content de trouver aujourd’hui pour répondre aux besoins se trouvent laissées pour compte. Je pense que c’est inéquitable et injuste, je compte sur vous pour corriger cette erreur et je reviendrai d’ailleurs dans le même temps sur les propos liminaires de notre Président : au regard de la très forte mobilisation de toutes les collectivités, y a-t-il une possible renaissance de la clause de compétence générale ?

Deux autres questions très courtes. La première s’agissant des élections au premier tour des municipales pour les communes dont la situation est réglée, ne serait-il pas possible de procéder par vote électronique pour mettre en place les nouvelles équipes ?

Enfin, est-ce que vous pouvez me donner quelques éclaircissements pour éviter des contentieux électoraux et financiers concernant le fait que, dans l’attente du deuxième tour, des équipes municipales manifestent une présence forte, voire une communication institutionnelle : quel est le risque juridique et quelle est la doctrine en la matière ?

M. Jean-François Rapin. – Merci d’avoir été assez précis dans vos propos liminaires. Je vais vous poser deux questions en rapport avec les collectivités littorales, en particulier sur les pertes de recettes considérables qui nous remontent à l’association nationale des élus du littoral, qui vont jusqu’à 50 % si on les compare à la même période l’année dernière. C’est un sujet qu’il va falloir traiter notamment au travers du rapport Cazeneuve, Madame la ministre.

Je souhaite évoquer un problème particulier, parfois oublié : la taxe de séjour. Elle représente près de 500 millions d'euros en France, répartis entre les communes, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les départements. Elle est prélevée de façon réelle ou forfaitaire. Or on arrive à un paradoxe aujourd'hui : les communes perdent des recettes dans la mesure où l'imposition au réel est nulle actuellement et où elles ne peuvent pas non plus la prélever forfaitairement auprès d'établissements qui n'ont pas de recettes. Il y a donc un vrai sujet.

Le deuxième point porte sur la relance de l'investissement. Dans les communes littorales, nous avons la problématique du réchauffement climatique, avec des investissements lourds prévus dans les collectivités. Je pense qu'il est grand temps que l'on ait un projet de loi stratégique sur la résilience des territoires littoraux et les outils que l'on pourrait utiliser pour financer les investissements prévus.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Peut-être quelques éléments de réponses sur l'avenir des impôts de production, sans prendre une position définitive, car sur cette question des arbitrages doivent être faits. C'est un sujet très important. Bien entendu, il y a une réflexion qui a été engagée, vous l'avez rappelé. Gérald Darmanin l'a dit, il est bien naturel de continuer à réfléchir pendant la crise et à regarder les impacts de celle-ci. Cependant il faut aussi poser la question d'une action sur les impôts de production en termes d'utilité économique. Je ne peux pas m'empêcher d'être la ministre des collectivités territoriales qui a exercé pendant longtemps des responsabilités locales et qui sait très bien que les impôts de production sont des ressources importantes pour les collectivités territoriales. Le conseil d'analyse économique avait préconisé dans une note de juillet 2019 de supprimer la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), qui est acquittée par les grandes entreprises sur la base de leur chiffre d'affaire et répercutée en cascade sur leurs clients, ce qui renchérit le coût de production en France. On peut noter que cette taxe ne concerne pas les collectivités. Je suis sûre que Bercy, dans sa réflexion sur les impôts de production, intègre cette analyse. S'agissant de la CFE, le conseil d'analyse économique a démontré qu'il y avait peu de raisons économiques de la remettre en question. C'est un impôt sur lequel les élus peuvent jouer en modulant le taux, contrairement à la CVAE. Cette dernière a une assiette plus étroite que la C3S et n'est pas payée à taux plein par beaucoup d'entreprises puisque celles dont le chiffre d'affaire est inférieur à 50 millions d'euros en sont dégrevées. De fait, on voit que les impôts économiques locaux ne sont peut-être pas si nocifs que cela pour la compétitivité dans notre pays. Par ailleurs, comme vous le savez et comme vous l'avez dit tout à l'heure, la relance ne se fera pas sans les collectivités locales. Et l'ambiance générale, les circonstances, me font dire personnellement qu'il faut être prudent sur l'idée de baisser des recettes des collectivités territoriales. La crise que nous ne maîtrisons pas a déjà suffisamment de conséquences sur les recettes des collectivités pour ne pas se diriger, dans les circonstances actuelles, vers une baisse de recettes supplémentaire. En ce qui concerne la relance, comme vous le savez, nous étions avant la crise en train de négocier avec les régions et les autres collectivités sur les contrats de plan État-régions qui devaient aboutir pour la fin de l'année 2020. Vous savez aussi qu'il y avait, en parallèle, la nouvelle période de contractualisation des fonds européens et que tout cela constituait des circonstances intéressantes pour soutenir les investissements dans notre pays et dans d'autres éventuellement. Mais la crise a stoppé nos négociations et je pense que, dans un moment où on parle de relance, alors qu'on a la chance d'avoir déjà un support sur lequel on a travaillé en identifiant beaucoup de projets locaux, il ne faut pas bannir cette méthode. Il faut continuer et reprendre le travail. Nos cabinets ont beaucoup travaillé avec les régions et les secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) durant le confinement pour identifier les dossiers qui sont prêts. Il faut continuer ce dialogue contractuel entre l'État et les collectivités

territoriales pour favoriser la relance économique, à travers une contractualisation et une concertation. On peut avoir des préoccupations macroéconomiques nationales par filière mais, en même temps, il ne faut pas abandonner le travail fait collectivement par l'État et les collectivités territoriales sur le terrain, sur des projets locaux d'infrastructures ou avec « Action Cœur de Ville » ou d'autres outils. Je pense que les dotations de soutien à l'investissement local (DSIL) et d'équipement des territoires ruraux (DETR) sont aussi très importantes, et j'en profite pour dire que leurs montants n'ont pas été modifiés.

Le sénateur Julien Bargeton a par ailleurs demandé s'il y avait des actions particulièrement efficaces menées en matière d'aides versées par les collectivités locales. Ce qui est fondamental, c'est le travail fait par les régions avec les EPCI, qui se partagent la responsabilité économique. L'abondement des EPCI aux fonds régionaux est le bienvenu. La participation des régions, et des autres collectivités volontaires, au fonds de solidarité nationale est très importante également.

Concernant la CNAF, une vérification va être faite. Les engagements pris par la CNAF doivent être maintenus ; ça n'est pas le moment de supprimer les aides de la CNAF aux collectivités territoriales.

Concernant la taxe de séjour, elle est, comme vous le savez, payée par les touristes ou payée de manière forfaitaire par les entreprises. Les communes peuvent bien sûr la reporter, on ne forcera pas une commune à recouvrer une taxe dont elle ne veut pas.

Enfin, le sénateur Yvon Collin a parlé de la responsabilité des élus. Je tiens à rappeler qu'elle est aujourd'hui protégée par la loi Fauchon de 2000. Elle est extrêmement protectrice pour les élus : la jurisprudence l'a prouvé depuis vingt ans. Le Premier ministre a dit hier qu'il n'était pas fermé à ce que l'on revienne sur ce sujet et que l'on en débattenne, mais dans un cadre dédié et de manière mûrement réfléchi.

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Le débat est foisonnant. Madame la sénatrice des Hauts-de-Seine, Christine Lavarde : on va laisser du temps pour permettre la répartition du FPIC, c'est-à-dire 2 mois de plus. S'il y a des difficultés locales, n'hésitez pas à nous en faire part. Par ailleurs la crise va poser à nouveau la question de la solidarité entre les collectivités territoriales. Le FPIC est bloqué mais ça fait plusieurs années que l'on dit qu'on peut regarder les choses. C'est un sujet dont le Parlement peut parfaitement s'emparer, en particulier le Sénat.

Concernant la relance de l'investissement, il y a les enjeux de libération et les enjeux financiers. Sur les enjeux d'assouplissement des règles existantes, se pose la question d'assouplir la doctrine d'utilisation de la DETR et de la DSIL. On fait travailler la direction générale des collectivités locales (DGCL) sur ce point. Aujourd'hui, quand on a une notification de DETR ou de DSIL, elle est obligatoirement attribuée au projet pour lequel la commune a déposé un dossier. Or on voit bien, avec les élections municipales et avec la crise actuelle, que d'autres projets peuvent désormais être prioritaires. Nous allons permettre aux préfets de disposer de souplesse sur des bascules d'enveloppes pour des notifications déjà faites. On va aussi réinterroger les projets qui sont en panne, non pas pour réformer une décision d'attribution de subvention mais pour regarder avec les élus si les projets ciblés vont bien être menés.

On va également assouplir les règles de marchés publics : le relèvement des seuils de dispense de publicité et de mise en concurrence de 25 000 euros et 40 000 euros n'a pas

encore complètement créé ses effets dans les territoires. On a également des seuils à 90 000 euros pour certains types d'achat. Gérald Darmanin et Bruno Le Maire sont ouverts à ce qu'on continue à regarder comment assouplir les marchés publics. Mais je rappelle que dans la loi « Engagement et proximité » nous avons collectivement introduit le pouvoir de dérogation des préfets pour aller jusqu'à 100 % de subventions pour un maître d'ouvrage sur certains types de travaux, notamment en ce qui concerne le patrimoine. Je rappelle aussi que la Caisse des dépôts et consignations a développé beaucoup de produits ces dernières années – les aqua-prêts, par exemple, pour les investissements en matière d'eau potable et d'assainissement – mais on peut continuer à imaginer des choses. Ce qu'il faut, c'est faire système et faire simple, notamment pour les collectivités les plus petites. Je crois beaucoup à la politique des petits travaux, notamment en milieu rural, avec le seuil de 40 000 euros qui permet d'intéresser les PME et TPE de proximité. Il est clair que ce volet relance méritera une communication spécifique devant le Parlement.

Monsieur le Président Philippe Dallier, vous avez dit que les recettes diminuent pour tout le monde – c'est vrai – et que les dépenses augmentent pour tout le monde. Il faut le documenter parce qu'un certain nombre de collectivités font paradoxalement aussi des économies sur certains postes, notamment à travers l'annulation d'évènements.

Sur la Métropole du Grand Paris, je le redis, il faut bouger, et l'équation financière va rendre les choses inéluctables. Les questions financières vont rejoindre les questions institutionnelles. Je souhaite que, dès le déconfinement, on puisse réunir un certain nombre d'acteurs politiques, économiques et institutionnels de l'Île-de-France, en faisant attention au calendrier électoral. Sur les établissements publics territoriaux (EPT), le sujet repose essentiellement sur la CFE. Il y avait également des transferts de fiscalité économique qui devaient se faire entre les EPT et la métropole. Je ne vais pas le traiter spécifiquement ce matin mais sachez que j'en ai conscience.

Monsieur le sénateur Pascal Savoldelli et Monsieur le rapporteur général, vous avez bien fait d'évoquer le sujet du taux réduit de TVA pour les masques et équipements de protection personnelle. L'arrêté est signé mais non encore publié.

Monsieur le sénateur Savoldelli, vous avez raison de rappeler le rôle des collectivités. Mais je n'irai pas regarder qui en fait le plus et qui en fait le moins dans le confinement comme dans le déconfinement. Moi qui aime l'État autant que j'aime les collectivités territoriales, je pense qu'il y a la famille de la puissance publique et que chacun essaye de remplir son rôle. Après, on peut faire une lecture politique de ce que chacun fait. Si je devais en faire un peu, je pourrais très bien dire que le fonds de solidarité pour le soutien de notre économie représente 7 milliards d'euros dont 6,25 milliards abondés par l'État, 500 millions d'euros par les régions et 250 millions d'euros par les assureurs. La part de l'État représente donc 90 % du dispositif. Chacun fait à la mesure de ses moyens et des compétences dont il dispose.

Concernant les bonnes pratiques des intercommunalités, il y en a beaucoup. Est-ce qu'il faut les circulariser ? C'est toujours curieux au nom de la libre administration des collectivités territoriales que le Gouvernement puisse montrer des bonnes pratiques.

Si les intercommunalités souhaitent faire un geste sur la CFE, elles ont jusqu'au 3 juillet pour en abaisser le taux.

Monsieur le sénateur Jean-François Husson, concernant la prise en charge des dépenses afférentes aux masques, les dates créent toujours un effet de seuil. Le 13 avril est une date que l'on sait justifier : c'est la date à laquelle le Président de la République a annoncé le déconfinement au 11 mai. On aurait pu se lancer dans une usine à gaz en ciblant certaines catégories de collectivités, mais on a fait le choix de cibler toutes les collectivités en partant du principe que les plus grosses et les plus riches aideraient les plus petites et les plus pauvres à irriguer le territoire de masques grand public. On le fait en outre de manière souple : date de facturation et non date de livraison. Les collectivités devront adresser la facture à la préfecture et c'est ensuite l'État qui remboursera. Très franchement, je crois qu'on ne sait pas faire plus simple dans des délais aussi brefs, sans regarder à la dépense.

Concernant la clause de compétence générale, c'est un débat qu'il faut avoir tous ensemble : est-ce qu'il est souhaitable d'y revenir ? Je suis pour la souplesse mais ça n'améliorerait pas les choses en termes de lisibilité. Au moment où les départements vont avoir des difficultés financières importantes, ce serait les soumettre à nouveau à une pression politique de nos concitoyens pour qu'ils se réintéressent à beaucoup de choses alors qu'intervenir en faveur des personnes en fragilité sociale, des personnes en situation de handicap, des personnes âgées, représente déjà un champ de dépenses très important. Je suis à la disposition du Parlement pour traiter ce sujet, mais il faut le faire à voix haute et non par à-coups. Le Président Muselier est très hostile à ce que les départements reviennent sur le champ économique. Il faut aussi que les associations d'élus se parlent entre elles et que Territoires Unis dise des choses claires sur la clause de compétence générale.

Enfin, on ne peut pas installer les maires et leurs adjoints par vote électronique, car leur élection se fait au suffrage universel indirect et que l'article 3 de la Constitution précise que le suffrage universel est égal et secret. Or la visioconférence ne permet pas le vote secret. Ce serait donc manifestement inconstitutionnel. On peut tout faire de manière dématérialisée sauf les élections au suffrage universel et j'ajouterais, par précaution, la constitution des commissions d'appel d'offres (CAO).

Concernant le second tour, les règles de droit électoral continuent de s'appliquer. La commission nationale des comptes de campagne et le juge des élections peuvent donc continuer à regarder ce que les équipes sortantes sont en train de faire. La même prudence qui s'appliquait 6 mois avant le premier tour continue de s'appliquer entre le premier tour et le second tour des élections

M. Roger Karoutchi. – Je veux revenir sur ce qu'ont dit Christine Lavarde et Philippe Dallier. La vérité c'est que l'Île-de-France va très sévèrement être touchée : la baisse des DMTO va être forte à Paris et dans les Hauts-de-Seine, la part de TVA représente une ressource importante pour la région Île-de-France et toutes nos communes sont extrêmement fragilisées parce que ce sont de grosses communes qui ont dû s'engager auprès de la population pour fournir des masques, voire des tests ou du gel, et nous avons donc par définition beaucoup de difficultés à voir l'avenir. Que fait-on par ailleurs pour les établissements publics territoriaux (EPT) ? La réflexion sur les différentes strates de l'Île-de-France est engagée depuis longtemps et est depuis longtemps contradictoire, y compris de la part de l'exécutif, mais il faudra bien arriver à un moment à une simplification. Peut-être que cette crise sanitaire et financière va permettre d'avancer. Je souhaite qu'on regarde de très près les pertes financières lourdes des communes, des départements et de la région Île-de-France.

Je reviens également sur ce que disait Charles Guené. Monsieur le Ministre, vous venez de dire que les équipes sortantes sont toujours dans la situation d'un entre-deux-tours : cela devient totalement invraisemblable. On ne peut pas dire aux équipes sortantes d'intervenir auprès de la population et de ne pas laisser les gens dans l'inquiétude et, dans le même temps, leur dire qu'elles sont toujours dans une situation d'attente du second tour. Les équipes sortantes ne vont pas distribuer des masques si on réintègre ces dépenses dans les comptes de campagne. Sincèrement, comment peut-on continuer de dire que l'on veut déconfiner, qu'à partir du premier juin bien des lieux et commerces supplémentaires seront ouverts, sans fixer également définitivement la date du deuxième tour à la fin juin, avec des conditions sanitaires extrêmement strictes et des contrôles, pour sortir du non-dit sur le deuxième tour et ne pas laisser les élus dans l'incapacité de faire de vrais choix ? La mairie de Colombes n'ose plus avancer sur le chantier des Jeux Olympiques de 2024, la mairie de Courbevoie n'ose plus avancer sur les grands chantiers de la Défense. Nous avons stoppé un certain nombre de très grands chantiers. L'investissement public de nos collectivités est en panne tant que le deuxième tour n'a pas lieu.

Mme Frédérique Espagnac. – Merci pour ces éclaircissements sur la DSIL et la DTER. Je voulais pour ma part lancer une alerte sur la DGF, notamment dans les départements ruraux. Si la DGF est stable cette année, un certain nombre de communes a subi entre 2019 et 2020 une baisse de DGF de plus de 60 %. Au vu des nouvelles dépenses qui ont dû être engagées pour faire face à la crise du covid-19, celles-ci sont désormais en difficulté. Que comptez-vous faire pour ces communes ?

M. Patrice Joly. – Je voudrais pour ma part évoquer quatre points.

Premièrement, cette crise a mis en évidence certains dysfonctionnements des services de l'État dans les territoires. Elle a témoigné de la difficulté de l'État à organiser la coordination des initiatives prises par les collectivités locales, comme l'illustre le déplorable épisode des réquisitions de masques. Nous subissons là les conséquences du désossage de l'État constaté sur les dernières décennies.

Deuxièmement, cette crise nous invite à poser la question de l'organisation institutionnelle. Nous assistons à une remise en cause de l'organisation institutionnelle locale dite « moderne », organisée autour des intercommunalités, les régions et l'Union européenne, par opposition à l'organisation fondée sur les communes, les départements et l'État. Les communes ont constitué un échelon de proximité essentiel dans la crise. Les départements, de par leurs compétences sociales, ont répondu présents. Les autres niveaux de collectivités ne sont intervenus que dans un second temps et sans prendre en compte les problématiques humaines. On s'aperçoit que cette organisation « moderne » relève d'une approche strictement economiciste, niant la dimension humaine. Ce constat nous conduit à poser la question d'un retour de la clause générale de compétence. Les départements peuvent jouer un rôle utile en matière économique, notamment pour accompagner les projets des TPE et des PME, et ainsi participer à la relance. Par ailleurs, on observe que tous les niveaux de collectivités sont intervenus en matière de protection sanitaire : l'absence de clause générale de compétence est dans ce contexte source d'insécurité juridique.

Troisièmement, je souhaitais soulever la question des collectivités les plus fragiles, que la crise risque de fragiliser encore davantage. Je pense notamment aux départements ruraux. Sur ce point, la question des DMTO et des allocations de solidarité a déjà été évoquée.

Quatrièmement, j'aimerais aborder le sujet de la relance. L'association des maires ruraux de France (AMRF) a lancé une démarche intéressante en la matière. La relance peut aussi se faire par le local, et il ne faut pas oublier ce que les territoires ruraux peuvent apporter. J'aimerais revenir sur le sujet de l'agenda rural sur lequel nous avons travaillé l'an passé. Un changement de braquet s'impose en matière financière. Il y a une vraie attente des populations sur la question des fonds européens et de la politique agricole commune, dont les crédits sont en diminution. Nous devons prendre en compte la valeur ajoutée des territoires ruraux pour l'ensemble de l'économie, au-delà de leur développement propre. Trois enjeux doivent à cet égard être pris en compte : le numérique, la relocalisation des industries, et enfin la rénovation des cœurs de ville, en particulier des logements.

Enfin, j'aimerais ajouter la question du pouvoir d'achat de nos concitoyens. J'ai peur que la paupérisation constatée ces dernières années ne soit accentuée par la crise. Les artisans, les commerçants et les travailleurs indépendants ne bénéficient pas à cet égard des mêmes protections que les salariés, qui sont éligibles au chômage partiel.

Mme Sylvie Vermeillet. – Je voudrais attirer votre attention, dans la perspective du troisième projet de loi de finances rectificative, sur la situation des établissements publics qui gèrent en régie des activités touristiques et culturelles, comme les établissements de thermalisme ou les campings. Ces établissements échappent aux plans de soutien. Ils sont aujourd'hui fermés et ne génèrent pas de recettes. Leurs difficultés de trésorerie sont grandissantes. Leurs agents contractuels ne sont pas éligibles au chômage partiel, alors même qu'ils cotisent à l'assurance chômage. Avez-vous prévu des réponses à apporter à cette situation ?

Ma deuxième question porte sur l'abondement possible des collectivités aux fonds de solidarité. Les abondements au fonds national de solidarité peuvent être inscrits en section d'investissement. Pouvez-vous nous préciser ce qu'il en est concernant les abondements des EPCI aux fonds régionaux ?

M. Bernard Delcros. – Le premier sujet que je souhaiterais aborder est celui des DMTO. Au-delà de cette baisse globale des DMTO, évaluée à 4 milliards d'euros, un effet secondaire doit absolument être traité. Il s'agit de l'impact de cette baisse sur la péréquation, ce qui pourrait conduire à fragiliser encore davantage des départements en difficulté.

Ma seconde question porte sur l'impact de la réforme de la fiscalité locale votée en loi de finances initiale pour 2020 sur le potentiel fiscal des collectivités. Ce sujet, malgré la crise, ne doit pas être laissé de côté.

Troisièmement, j'aimerais souligner l'importance d'apporter aux départements des garanties sur les recettes de TVA qu'ils percevront en compensation de la perte des recettes de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Enfin, je souhaiterais formuler la proposition suivante concernant la DETR et la DSIL : eu égard à cette période de flottement dans le renouvellement des conseils municipaux, il serait opportun de proroger d'un an les délais d'engagement et de clôture des opérations d'investissement.

Je considère par ailleurs que rien ne s'oppose à une installation, dans des conditions sanitaires satisfaisantes, des conseils municipaux élus au premier tour à compter du 11 mai.

M. Jean-Marc Gabouty. – Je ne partage pas l’avis de certains de mes collègues sur le calendrier électoral. Dans les grandes et moyennes collectivités, la pire des choses serait de mélanger la remise en marche des services publics locaux et une campagne électorale. Toutefois, que pensez-vous de la proposition de prévoir un régime particulier pour les communes de moins de mille habitants ?

Je pense que l’impact de la crise sera faible sur 2020 en raison du décalage d’une grande partie des recettes, comme la CFE ou la CVAE. Par ailleurs, si on a des dépenses supplémentaires, certaines diminuent à l’inverse. En effet, plusieurs services ne fonctionnent pas tandis que des programmes d’investissement sont pour l’instant à l’arrêt. Pourriez-vous préciser vos projections sur les incidences financières en 2021 ?

La relance par la demande pourrait être aléatoire ou poussive. Une relance par l’investissement privé m’apparaît compliquée car, par exemple, on peut difficilement croire qu’on construira plus d’avions. Dans ce contexte, le plan de relance devra sans doute reposer sur une hausse de l’investissement public même si des incertitudes se manifestent. Je pense, par exemple, à l’annonce du Président de la SNCF d’une réduction du montant du plan d’investissement de son entreprise.

Comment envisagez-vous de soutenir ou d’inciter les collectivités territoriales à investir ? On pourrait envisager la possibilité d’autoriser desancements de travaux avant la notification de DETR.

Enfin, pourquoi refusez-vous d’assouplir les règles d’intervention des collectivités territoriales auprès des petites entreprises ?

M. Jean Bizet. – Madame la ministre je vous ai récemment fait parvenir un courrier concernant les règles des marchés publics qui s’appliquent aux collectivités territoriales qui ont engagé ou s’apprêtent à réaliser des investissements. Le covid-19 fait que les conditions d’exécution des marchés de travaux ont changé. Il faudrait une plus grande simplicité pour déposer des avenants. Il se pose également la question des subventions auxquelles ces collectivités territoriales avaient droit en référence à un pourcentage du coût des investissements. Comment comptez-vous tenir compte de leur évolution ?

Ensuite, je m’interroge sur la réouverture des plages. Elle n’est pas programmée avant le 1^{er} juin 2020. Or, l’économie littorale représente 250 000 emplois. Ne pourrait-on pas imaginer une réouverture par phase en fonction des départements ?

J’ajoute à cette problématique la réouverture de la pêche à pied. L’absence d’autorisation à exercer à nouveau cette pratique pourrait être vécue comme une punition par nombre de nos concitoyens alors qu’elle ne pose pas de problème sanitaire.

Enfin, je pense que l’injection de fonds publics dans le secteur du transport aéronautique ne suffira pas sans réflexion sur la différence de charges sociales entre les différents pays. Il faut remettre à plat cette question. Ces compagnies transportent des passagers mais également l’image de la France.

M. Philippe Adnot. – Heureusement que des masques ont été achetés avant la date de référence, autrement la rentrée scolaire et la reprise de l’activité se feraient difficilement.

Il n'y a pas de consensus sur la participation des départements aux mesures de soutien à l'économie. Dans mon département, nous participons à ce soutien à la demande du Président de la région Grand-Est. Quand on demande aux départements de s'occuper du social, il faut rappeler que les difficultés des entreprises créent à terme des enjeux sociaux. De même, certains départements ont maintenu des laboratoires vétérinaires alors que c'était à la limite de leurs compétences. On est bien heureux de les trouver aujourd'hui. Pensez-vous prendre une initiative pour soutenir ces départements et leurs laboratoires en particulier dans leur effort de modernisation ?

M. Emmanuel Capus. – Je souhaite apporter un complément sur l'installation des conseils municipaux. J'ai posé la question au Premier ministre lors des Questions au Gouvernement et il a répondu que le conseil scientifique avait été saisi de cette question. Il a estimé que les conseils municipaux pourraient être installés « très avant la fin mai ». J'imagine que vous n'avez pas d'informations supplémentaires à ce stade ?

Je voudrais apporter un bémol sur l'évolution des recettes des collectivités territoriales dans le domaine culturel. Les collectivités territoriales sont obligées d'annuler leurs festivals et d'autres événements, ce qui s'accompagne d'une perte de recettes en billetterie, par exemple. A l'inverse, je ne crois pas que l'on constatera une baisse de dépenses. En effet, il va falloir que les collectivités territoriales soutiennent le tissu culturel local. Il faudra une action sur ce sujet.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Je vais d'abord répondre à Madame la sénatrice Frédérique Espagnac. Concernant la DGF, naturellement il peut arriver qu'il y ait des baisses très importantes comme elle en a citées mais cela signifie souvent que la DGF représente une très faible part des recettes de la collectivité. Vous savez qu'il y a même des communes qui ne reçoivent plus de DGF parce qu'elles ont une richesse potentielle très élevée. Pour 87 % des communes, la baisse ou la hausse de la DGF représente moins de 2 % des recettes de fonctionnement, c'est-à-dire moins de 1,5 % des budgets totaux. Certaines baisses sont dues à la diminution de la population. Par ailleurs, les variations de DGF sont dues à la péréquation. Même si j'ai entendu tout à l'heure qu'il faudrait revenir sur les indicateurs de péréquation, je rappelle que la péréquation de la DGF favorise les communes rurales et très rurales. Je pense que la DGF est restée globalement un instrument de stabilité et de péréquation intéressant.

Je vous ai trouvé bien pessimiste Monsieur le sénateur Joly ce matin. Il peut y avoir eu ici ou là des dysfonctionnements mais, d'une manière générale, les services de l'État ont été présents sur les territoires et ont répondu aux besoins liés à la situation de crise. Je ne voudrais pas qu'on tombe dans une caricature qui ferait penser que l'État – ou les collectivités territoriales – n'ont pas été au rendez-vous. Je suis très respectueuse de l'État et des collectivités territoriales. On ne pourra jamais comparer les uns aux autres. Ce qui n'empêche pas de repenser éventuellement une réorganisation de l'État sur les territoires. Beaucoup d'élus s'expriment déjà en ce sens, en tirant les leçons de ce qui a marché et moins bien marché.

Je ne reviens pas sur la relance de l'économie parce que je me suis déjà exprimée.

Je précise tout de même, en réponse à une question posée, que lorsqu'il y a des aides économiques apportées par les EPCI aux régions, elles ne peuvent pas être imputées en investissement. La seule exception est celle de la contribution au fonds de solidarité national.

Mais nous sommes en train de réfléchir avec Sébastien Lecornu à la possibilité de permettre aux collectivités de lisser ces dépenses sur plusieurs exercices.

Je souhaite dire, en réponse à Patrice Joly, que je suis très consciente de la nécessité d'aider les petites villes comme cela a été fait pour les villes moyennes et que le programme « Petites villes de demain » avance. Nous avons beaucoup travaillé pendant cette période de confinement avec tous les acteurs qui accompagnent cette démarche, et vous prêchez une convaincue lorsque vous rappelez l'importance du numérique. Plus que jamais, le numérique a montré son utilité dans cette crise. Nous avons écrit sans arrêt pendant cette période aux acteurs du numérique et aux collectivités territoriales, pour rappeler qu'il ne fallait pas bloquer les autorisations de travaux afin que se développe, partout en France, le numérique. J'ai entendu également ce que vous disiez sur la relocalisation dans les zones rurales. C'est un sujet très important.

Madame la sénatrice Sylvie Vermeillet, je voulais vous dire que le chômage partiel ne concerne que les contrats de droit privé pour des activités purement économiques. En revanche, je voudrais revenir sur ce que vous avez dit concernant les contraintes du service public et notamment ceux qui ont des régies : je rappelle que le budget principal peut abonder les budgets annexes de services publics industriels et commerciaux (SPIC) lorsque les contraintes du service public conduisent la collectivité à des difficultés particulières de fonctionnement. On peut donc travailler sur cette base.

Le sénateur Bernard Delcros a parlé des effets secondaires des fonds de péréquation sur les ressources des collectivités locales et je sais qu'il est très attaché à cela, nous en avons souvent parlé. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous avons créé une démarche de travail avec les collectivités territoriales, notamment au sein du comité des finances locales (CFL), mais aussi avec les parlementaires, sur les indicateurs financiers. Il faudra regarder les conséquences qu'a l'évolution de ces indicateurs sur la situation financière des collectivités territoriales, nous ne l'oublions pas.

Quant au fait de proroger au-delà de deux ans les travaux, les préfets peuvent déjà le faire. J'en profite pour rappeler que dans une décision récente, le conseil des ministres a décidé de prolonger l'expérimentation qui avait été faite dans trois régions concernant le droit de dérogation des préfets. Ça a été étendu à l'ensemble du territoire français. C'est une des souplesses qui était régulièrement demandée par les élus lors des réunions de concertation que j'ai faites sur le projet de loi « 3D ».

Je remercie le sénateur Emmanuel Capus qui a rappelé les précisions données par le Premier ministre hier concernant la mise en place des conseils municipaux élus au premier tour. Elle va se faire assez rapidement.

M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales. – Monsieur le ministre Roger Karoutchi, c'est une réalité que les collectivités franciliennes vont être très touchées. Je n'ignore pas que l'on parle beaucoup de collectivités fragiles et que l'on oublie souvent les collectivités franciliennes. Cela méritera un travail spécifique.

Concernant la Métropole du Grand Paris, si les positions entre les uns et les autres étaient si conciliables, cela se saurait. Évidemment, l'inquiétude que je peux avoir est que le calendrier électoral nous empêche de bâtir un consensus. En tout cas, je le redis, je m'y

emploierai puisque le redémarrage de l'économie francilienne passe par une clarification pour les citoyens et les acteurs économiques de la gouvernance institutionnelle en Île-de-France, ce qui n'est pas un petit sujet.

Vous dites également que le second tour est encore en cours. Je rappelle que d'aucuns faisaient des commentaires il y a peu en disant que le maintien du premier tour le 15 mars dernier était incroyable. Je m'en tiens à la loi de la République, celle que vous avez votée, et qui dit qu'un rapport qui s'appuiera sur les travaux du conseil scientifique sera remis au Parlement le 23 mai au plus tard. Il permettra de décider si le second tour des élections municipales se tient fin juin ou est reporté *sine die*. Au moment où l'on se parle, l'hypothèse de la tenue du second tour fin juin n'est pas écartée. Il ne faut pas confondre vitesse et précipitation mais, vous avez raison, clore le calendrier électoral est le meilleur moyen de relancer notre économie. Il faut toutefois procéder avec méthode.

Madame la sénatrice Frédérique Espagnac, la ministre vous a répondu. La baisse de la DGF est souvent due à une baisse de population et à des mouvements de potentiel financier. Le potentiel financier évolue parce qu'il y a eu une refonte de la carte des intercommunalités liée à la loi NOTRe. Il y a eu beaucoup d'évolution de la DGF en 2018, c'est la raison pour laquelle – et je ne remercie jamais assez vos collègues Charles Guéné et Claude Raynal qui nous y ont aidés – des garanties de sortie de la DSR cible ont été mises en place. Encore cette année, certaines communes voient leur DGF diminuer parce que leur potentiel financier a augmenté, mais c'est toujours lié à la loi NOTRe. Ce sera la dernière année. Ce qui compte, c'est de regarder ce que représente la baisse de DGF sur l'ensemble des recettes réelles de fonctionnement. 291 communes dans le pays ont une baisse de recettes réelles de fonctionnement supérieure à 5 % en raison d'une baisse de la DGF mais ce sera, je le redis, la dernière année.

Monsieur le sénateur Patrice Joly, je partage votre propos sur la proximité. Le couple maire-préfet est au cœur de la stratégie de déconfinement. Vous parlez de désossage de l'État. Je ne parlerai pas de désossage mais d'agenciarisation de l'État d'une part et de régionalisation d'autre part. Quand on fait des grandes régions, on perd en proximité. C'est une belle réflexion pour la suite de l'organisation. La Ministre travaille dessus avec le projet de loi « 3D » et les principes de subsidiarité. Je crois, moi aussi, beaucoup à la proximité, en particulier pour la gestion de crise. Vous vous dites surpris que je puisse être contre le retour de la clause générale de compétence. J'ai combattu la loi NOTRe mais, de fait, est-ce que c'est en reventilant encore le champ des compétences actuelles que l'on va rendre service aux collectivités locales ? Cela mérite un débat, qu'il faut tenir à l'aune des priorités actuelles.

On voit bien que la question du grand âge mérite un investissement important et est un sujet très noble à bien des égards et que les départements ont un rôle à jouer formidable. Je ne parle même pas de l'accès aux soins et de la démographie médicale, pour lesquels beaucoup de conseils départementaux font des choses incroyables. Il y a beaucoup de sujets sur lesquels les institutions départementales ont un véritable avenir, alors que certains voulaient bêtement les enterrer ou les supprimer.

Concernant la réflexion à avoir sur la péréquation entre départements, c'est un élément important de la mission confiée à Jean-René Cazeneuve. Il est possible de faire des propositions pour la loi de finances de l'année prochaine.

Concernant la réforme de la taxe d'habitation, la Ministre y a répondu : la balle est dans le camp du comité des finances locales (CFL). Un certain nombre de mécanismes éviteront que tout ne bouge au sein de la DGF en 2021.

Sur la DETR et la DSIL, je suis ennuyé parce qu'autant je vous ai dit que je suis favorable à de l'assouplissement, autant votre demande conduirait à reporter des autorisations d'engagement (AE). Je pense que l'on peut imaginer quelque chose d'intermédiaire mais reporter les AE n'est pas, à mon avis, la meilleure des réponses. La relance par la demande nécessite des crédits de paiement réels et rapides plutôt que des autorisations d'engagement qui seraient reportées *sine die*.

Concernant l'installation des conseils municipaux, la saisine du conseil scientifique a été faite hier matin. On a devancé le calendrier. On attend le rapport scientifique mais on a bon espoir de les installer très rapidement. Sur le régime particulier pour les communes de moins de 1 000 habitants, les choses ne sont pas complètement arrêtées mais je vous donne mes convictions profondes que j'espère vous communiquer. Je suis un fervent militant de l'installation la plus rapide possible des conseils municipaux complets issus du premier tour des élections municipales et je redoute toute solution intermédiaire consistant à installer des conseils municipaux incomplets. Premièrement, si tous les postes n'ont pas été pourvus, c'est parce que les électeurs l'ont voulu. Deuxièmement, il y aura un problème en termes de clarté, on aura une espèce de maire temporaire. Enfin, souvent le moins bien élu est le maire : on pourrait donc se retrouver avec un conseil municipal au complet avec un maire sortant qui n'a pas terminé son élection. Il y a 5 000 communes dans lesquelles les élections municipales ne sont pas terminées, il faut renvoyer leur situation au débat sur le second tour. Le Parlement en décidera. Pour ma part, j'aime les choses carrées que l'on est capable d'expliquer en une phrase à nos concitoyens.

Concernant les plages, on n'a pas prévu de réouverture avant le 1^{er} juin. Je m'engage à relayer votre demande auprès de Christophe Castaner.

Enfin, pour répondre au sénateur Emmanuel Capus, le ministre Franck Riester travaille à un plan d'accompagnement pour la culture, parce que c'est un secteur bien à part.

M. Vincent Éblé, président. – Merci Monsieur le ministre, Madame la ministre, de vos éclairages. Mes chers collègues je vous remercie de votre participation.

La téléconférence est close à 11 h 20.

Jeudi 7 mai 2020

La téléconférence est ouverte à 17 h 30.

Audition de M. Jérôme Fournel, directeur général des finances publiques (DGFIP) (en téléconférence) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La téléconférence est close à 18 h 55.

COMMISSION DES LOIS**Mercredi 29 avril 2020****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La téléconférence est ouverte à 9 h 30.***Communications diverses (par téléconférence)**

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, je tiens à remercier les membres de la mission de suivi de l'état d'urgence sanitaire et, plus généralement, chacune et chacun d'entre vous pour votre très forte implication dans les travaux de contrôle de notre commission dans la crise sanitaire que nous traversons. Ce matin encore, vous êtes très nombreux à participer à notre téléconférence.

Des auditions que nous avons menées, qui ont été très intéressantes, est issu le deuxième rapport d'étape de la mission de suivi, que nous examinerons dans quelques instants. Alors que le Premier ministre vient de présenter la stratégie nationale de déconfinement, nous passons d'une période à une autre. Ce rapport d'étape tombe à point nommé pour accompagner la transition.

Celle-ci sera marquée par la discussion d'un projet de loi, délibéré en conseil des ministres ce samedi 2 mai 2020 puis soumis au Parlement la semaine prochaine. Notre commission se réunira le lundi 4 mai à dix heures pour établir son texte, dont l'examen en séance débutera dès l'après-midi, dans la foulée du débat sur la stratégie de déconfinement, et se poursuivra le mardi, sans doute jusqu'au soir. La réunion d'une commission mixte paritaire est prévue le jeudi 7 mai. En cas d'échec, nos travaux pourraient se poursuivre jusqu'au samedi, voire jusqu'au dimanche.

Le président du Sénat a décidé que les présences dans l'hémicycle seraient proportionnées aux effectifs des groupes ; je vous propose d'appliquer le même principe aux réunions de notre commission, étant entendu que tous les collègues non présents pourront participer à nos travaux par visioconférence.

M. Jean-Pierre Sueur. – Monsieur le président, un certain nombre de mes collègues m'ont fait remarquer que nous avons reçu hier soir pour ce matin un projet de rapport objectivement difficile à lire en une nuit...

De même, la semaine prochaine, nous n'aurions que la journée du dimanche 3 mai pour étudier un projet de loi pourtant très important. Lors de la Conférence des présidents, pouvez-vous demander, au nom de notre commission, si un délai supplémentaire d'un ou deux jours peut être aménagé entre l'adoption du texte par le conseil des ministres et la réunion de notre commission ? Je sais bien que tout doit être prêt pour le 11 mai, mais travailler dans ces conditions, c'est tout de même limite...

M. Philippe Bas, président. – Mon cher collègue, je ferai devant la Conférence des présidents qui se tiendra cet après-midi les observations qui s'imposent sur les délais de travail très contraints que nous impose le Gouvernement. Je regrette que nous n'ayons pas pu diffuser plus tôt le dossier relatif au bilan d'étape du comité de suivi, mais la présentation qui

en sera faite ce matin par nos co-rapporteurs vous renseignera précisément sur les lignes de force de ce projet de rapport.

Bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2020 – Communication de M. Philippe Bas, président (en téléconférence)

M. Philippe Bas, président. – Chaque année, les commissions permanentes sont appelées à dresser le bilan de l'application des lois dont elles ont été saisies au cours de la précédente session. L'examen de ce rapport peut sembler quelque peu décalé par rapport à l'actualité, mais, aussi prégnante que soit la crise, nous nous devons de poursuivre l'accomplissement de nos missions.

En particulier, la vérification approfondie de l'adéquation entre les lois votées et les mesures d'application que le Gouvernement a l'obligation de prendre est une dimension importante de notre mission de contrôle de l'action du Gouvernement.

Au cours de la session 2018-2019, 19 textes ont été examinés au fond par notre commission, soit environ 40 % des lois promulguées.

Le moins que l'on puisse attendre du Gouvernement, qui nous presse en appliquant la procédure accélérée dans une grande majorité de cas, est qu'il prenne lui-même les mesures réglementaires d'application dans des délais courts.

Sur ces 19 lois, 12 ont été d'initiative parlementaire, soit 63 % : il s'agit de la proportion la plus élevée depuis la révision constitutionnelle de 2008 ! Gardons toutefois à l'esprit que le recours à des textes déposés par la majorité de l'Assemblée nationale constitue parfois une commodité d'action législative que le Gouvernement s'octroie.

Il est particulièrement remarquable que la majorité de ces textes d'initiative parlementaire – 7 sur 12 – ait émané du Sénat, alors même que le nombre de textes déposés par nos collègues est très nettement inférieur à celui des propositions de loi présentées par les députés – 162 pour le Sénat contre 429 pour l'Assemblée nationale lors de l'exercice 2018-2019. Les propositions de loi déposées au Sénat ont donc eu une propension plus forte à atteindre le terme du processus législatif. Par comparaison, lors de la session 2017-2018, un seul texte d'initiative sénatoriale avait été adopté.

Reste que cette évolution favorable ne doit pas occulter un autre phénomène : l'explosion du nombre de mesures adoptées par voie d'ordonnances. Dans l'ensemble, malgré le recul partiel du Gouvernement dans la détermination de l'ordre du jour législatif des assemblées, nous n'assistons pas à un renforcement global du Parlement.

Au 31 mars dernier, 15 lois sur 19 étaient entièrement applicables, 14 étant d'application directe, la loi restante ayant reçu toutes les mesures d'application nécessaires. Des mesures réglementaires sont encore à prendre pour quatre textes.

Il apparaît que le niveau d'activité de notre commission n'a pas faibli au cours de la session 2018-2019 : nous avons examiné 38 textes au fond, en plus de tous nos travaux de contrôle, parfois très lourds à l'instar de ceux qui sont menés en ce moment.

Alors que le taux d'application des lois examinées par notre commission avait atteint 91 % pour la session 2017-2018, je regrette de constater qu'il tombe cette année à

50 % : sur 205 mesures d'application requises, 104 sont toujours attendues, ce qui n'est pas satisfaisant. Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, le Gouvernement a pris en trois semaines nombre d'ordonnances, de décrets et d'arrêtés : preuve que, lorsqu'il s'en donne la peine, il peut agir vite... Il faudrait que cette mobilisation s'étende au-delà de l'état d'urgence.

Enfin, l'inflation législative est restée forte, puisque les 19 lois dont nous avons été saisis totalisent 332 articles, quand elles n'en comportaient que 218 en début de navette, soit un coefficient multiplicateur de 1,53. Cela n'est pas un problème en soi, mais certains textes ont enflé dans des proportions plus importantes encore : c'est le cas de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, passée de 57 à 110 articles en cours de discussion législative.

Avant de conclure, je tiens à insister sur quatre mesures d'application très importantes qui n'ont pas été prises à ce jour : celle relative à la titularisation des apprentis en situation de handicap, sur laquelle notre collègue Catherine Di Folco a attiré l'attention de M. Olivier Dussopt la semaine dernière, quand nous l'avons auditionné ; le décret sur le recours ponctuel au télétravail dans la fonction publique, que le contexte sanitaire rend manifestement prioritaire ; l'allègement de la formation initiale des policiers municipaux ayant déjà été policiers ou gendarmes ; enfin, la mise en œuvre de l'*open data* des décisions de justice, dont la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ne fait que redéfinir le cadre juridique existant depuis trois ans, mais qui n'a jamais été mis en œuvre faute de parution des textes réglementaires requis.

Mes chers collègues, en l'absence d'opposition de votre part, je considère que vous m'autorisez à transmettre ce bilan à notre collègue Valérie Létard, vice-présidente du Sénat, pour qu'il soit réuni aux rapports des autres commissions.

Communication des membres de la mission de suivi de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (en téléconférence)

M. Philippe Bas, président. – Le 17 mars dernier, la France n'était manifestement pas prête à affronter la pandémie de Covid-19. Faute d'autres moyens d'action, elle s'est retrouvée condamnée à prendre la mesure très radicale du confinement généralisé. Ce dernier a manifestement produit des résultats, en soulageant la tension sur le système hospitalier et en ralentissant considérablement la vitesse de circulation du virus. Le confinement devrait avoir pour résultat de mettre à niveau les moyens de lutter contre l'épidémie sans mettre en panne l'ensemble des activités de notre pays. C'est ce que nous allons maintenant pouvoir évaluer avec la mise en œuvre progressive du déconfinement à partir du 11 mai.

Notre travail des dernières semaines, notamment les 39 auditions menées par la commission et les rapporteurs de la mission de suivi, nous a permis de préparer ce rapport d'étape, sur le fonctionnement de la justice, des services de police et de gendarmerie, des lieux privatifs de liberté, mais aussi sur le rôle croissant des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des mesures de lutte contre l'épidémie. Nous avons aussi porté notre regard sur le dispositif technologique envisagé par le Gouvernement ainsi que sur les dispositions d'ordre électoral.

M. François-Noël Buffet, co-rapporteur sur la thématique « Juridictions judiciaires et administratives » pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à

l'épidémie de Covid-19. – Après l'audition de la garde des Sceaux, nous avons, avec Patrick Kanner, conduit six auditions qui ont eu pour but de dresser un premier panorama de la situation des juridictions. Nous avons ainsi tenu à entendre rapidement les responsables des juridictions judiciaires et commerciales et de la justice administrative ; nous organisons la semaine prochaine une table ronde des représentants des juridictions prud'homales.

Ce panorama est encore incomplet, mais nous avons déjà relevé une grande diversité de situations. Les juridictions commerciales ont, après quelques jours d'ajustement, mis en place des instruments de télétravail pour tenir des audiences et traiter les affaires urgentes avec un degré d'efficacité permettant à certains tribunaux de commencer à tenir des audiences de contentieux général. À l'inverse, il semble que la très grande majorité des juridictions prud'homales aient été totalement à l'arrêt pendant plus d'un mois.

Pour ce qui concerne l'institution judiciaire, nous constatons que la crise est un révélateur de ses difficultés chroniques : manque de moyens et d'équipements, postes vacants chez les greffiers, retard dans la numérisation des procédures et l'équipement informatique et, enfin, il faut le dire, insuffisance du pilotage de la Chancellerie même s'il y a eu des évolutions depuis le rapport de la commission des lois sur la justice en 2017. Les juridictions, je le rappelle, sont fermées au public depuis le 16 mars dernier. Des plans de continuité d'activité élaborés antérieurement à la crise ont été réévalués au début du mois de mars et mis en œuvre avec célérité par les chefs de juridiction pour faire face à la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire. Pour autant, nos auditions nous permettent de douter de leur totale adéquation avec la situation actuelle.

Notre constat principal est le suivant : la méthode et la gouvernance retenues par le ministère pour établir les PCA et gérer cette crise suscitent de réelles interrogations.

Si la déconcentration de la prise de décision au plus près du terrain paraît acceptable dans son principe, nous avons constaté une réelle solitude institutionnelle des chefs de juridiction qui ont déterminé et mis en œuvre, seuls, leur PCA. Les directives nationales étaient insuffisamment précises, et les chefs de juridiction n'ont pas été réellement accompagnés, faute de coordination suffisante de la part de la Chancellerie. Tout cela nous a été confirmé par de nombreux chefs de juridiction, dont ceux du tribunal judiciaire de Nanterre. De ce fait, ils ont par exemple adapté de manière hétérogène la notion de « contentieux essentiel ».

En pratique, priorité semble avoir été donnée au traitement du contentieux pénal, au détriment du civil, qui représente pourtant un plus grand nombre d'affaires. Je rappelle qu'il y a environ 2,4 millions de décisions civiles rendues chaque année. Cela augure de lendemains très difficiles.

En dépit de l'engagement des personnels de la justice, magistrats et fonctionnaires, que nous saluons, nous avons donc le sentiment que le régime des PCA avait pour objectif principal de réduire la présence physique au minimum et l'activité juridictionnelle au maximum, ce qui peut interroger sur le bon fonctionnement de la justice. Ces plans ont dû être actualisés par chaque juridiction pour tenir compte de l'évolution de la situation, qui, en outre, fait suite à la grève des avocats du début de l'année. Les renvois sont parfois lointains.

Les moyens matériels posent aussi de grandes difficultés. Si les magistrats sont souvent équipés en ordinateurs portables, ce n'est pas le cas des greffiers. De plus, en matière

civile, quand bien même ces derniers seraient équipés, ils ne pourraient pas télétravailler, n'ayant pas accès, à distance, à leurs applications métiers, à la différence des greffiers des tribunaux administratifs et de commerce.

De ce fait, il n'est pas excessif de dire que toute la chaîne civile est bloquée, de la mise en état à la notification des décisions. Au tribunal judiciaire de Nanterre par exemple, les magistrats ont rédigé près de 2 400 décisions à domicile, mais les greffiers, pourtant mobilisés, sont dans l'impossibilité matérielle d'en assurer la mise en forme et la notification.

Notons d'ailleurs que la signature électronique, dont la garde des Sceaux nous a pourtant dit qu'elle existait, fait cruellement défaut sur le terrain. Elle ne peut pas être utilisée pour les décisions des tribunaux judiciaires.

Nous avons eu l'impression que, après avoir réussi à élaborer rapidement des textes prévoyant un ensemble de procédures dérogatoires liées à l'état d'urgence, la Chancellerie a laissé ensuite les présidents de juridiction très seuls pour gérer la crise.

Cette situation a posé des problèmes ; le déconfinement en posera d'autres. Les présidents doivent gérer des questions matérielles comme la gestion des dotations de masques, dont les premiers sont arrivés il y a à peine deux semaines, ainsi que les achats et aménagements nécessaires pour que les palais de justice puissent rouvrir leur portes.

Il y aura surtout à gérer le stock d'affaires accumulées depuis la grève des avocats. En matière pénale, le délai de renvoi des affaires va, par exemple, de six mois à Tulle à un an à Pontoise. Autre exemple, près de 10 000 audiences seront renvoyées en matière civile à Nanterre entre le 16 mars et le 16 mai. De nombreux magistrats ont donc demandé que soit ouverte la possibilité de revenir sur les audiences déjà convoquées pour réorganiser les calendriers.

Une nouvelle orientation de la politique pénale pendant la période de déconfinement, dans la perspective d'un retour au fonctionnement normal des juridictions, peut être envisagée. Mais la volonté d'accélérer les procédures et la fixation de nouvelles priorités en matière de poursuites ne doivent pas aboutir à amoindrir la réponse pénale.

Les renforts en vacataires et contractuels que la garde des Sceaux a évoqués seront limités si le nombre de magistrats présents dans les tribunaux se trouve contraint par les mesures de distanciation. Le premier de tous les enjeux est bien la numérisation de la justice qui doit encore progresser.

J'attire votre attention sur un point s'agissant de la juridiction commerciale : plus que la charge de travail à venir, c'est la situation des entreprises qui inquiète les juges consulaires. La situation des entreprises débitrices et créditrices risque d'entraîner des faillites en cascade et les présidents des tribunaux nous ont saisis d'une demande d'évolution législative qu'il nous faudra examiner avec attention.

Les constats sont inquiétants, même si nous voulons souligner la bonne volonté des magistrats et greffiers malgré leur blocage numérique.

M. Patrick Kanner, co-rapporteur sur la thématique « Juridictions judiciaires et administratives » pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de Covid-19. – Nous avons eu une forme de satisfecit de la part de nos interlocuteurs au Conseil d'État sur les juridictions administratives. Elles fonctionnent

manifestement bien à distance grâce à l'application Télérecours mise en place fin 2013. Néanmoins, leurs plans de continuation d'activité (PCA) ne prévoient de maintenir que les contentieux les plus urgents. Les contentieux de fond devant les tribunaux administratifs et les procédures devant les cours administratives ainsi que la Cour nationale du droit d'asile sont à l'arrêt, ce qui est un peu paradoxal compte tenu de leur bon équipement pour assurer un travail à distance.

Nous notons une différence d'appréciation très forte sur la prolongation automatique de la détention provisoire entre, d'une part, la garde des sceaux, qui avait expliqué la nécessité de cette mesure au nom du principe d'égalité, et les procureurs, qui confortent leur ministre de tutelle, et, d'autre part, les barreaux qui contestent fortement cette mesure. Monsieur le président, vous vous étiez vous-même interrogé à juste titre sur la proportionnalité de cette mesure. Nous devons sûrement insister, dans le rapport final, sur cette différence d'appréciation – c'est un euphémisme.

Les avocats nous ont indiqué avoir obtenu satisfaction sur les équipements et aménagements nécessaires à leur exercice dans des conditions de sécurité, notamment concernant l'aide juridictionnelle. Nous creuserons ce sujet lors d'auditions menées directement auprès des tribunaux pour entrer dans le détail.

Nous avons entendu les représentants du tribunal de Nanterre il y a quarante-huit heures : procureur général, présidente du tribunal et directeur du greffe. Ils ont quelques inquiétudes sur la gestion des stocks de dossiers. Des audiences en matière civile sont déjà renvoyées en mars 2022 – je dis bien 2022. Imaginez tout ce qu'il y aura à gérer après le déconfinement. Le contentieux pénal fonctionne, mais la majorité du contentieux civil est mis de côté en raison de la fermeture des tribunaux.

La profession d'avocat a souligné le problème des moyens et de la fragilité économique d'un grand nombre de cabinets. Mme Belloubet avait été rassurante, mais les chiffres du Conseil national des barreaux (CNB) sur le niveau d'activité et des rémunérations des avocats le sont beaucoup moins, notamment pour les petits cabinets ou les avocats récemment installés. Or il ne peut y avoir de justice sans défenseurs. Le communiqué de presse de la Chancellerie daté du 23 avril dernier laisse espérer de nouvelles négociations pour aboutir à une sécurisation de la profession.

Nous avons été alertés sur la situation des tribunaux situés outre-mer – notre collègue Thani Mohamed Soilihi en avait parlé. Nous approfondirons ce point dans la suite de nos auditions.

Avec Loïc Hervé, nous présenterons notre travail sur la sécurité civile ultérieurement. Nous avons commencé nos auditions et avons notamment entendu le président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, M. Allione. La sécurité civile est évidemment très mobilisée en cette période épidémique.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, co-rapporteuse sur la thématique « Organisation des forces de sécurité » pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de Covid-19. – Mon rapport porte sur le dispositif de sécurité mis en place par le ministère de l'intérieur pour assurer le contrôle de cet état d'urgence sanitaire.

Le ministre de l'intérieur l'a rappelé devant nous il y a quelques semaines, le contrôle du confinement a nécessité une mobilisation sans précédent des forces de sécurité

intérieure. Depuis la mi-mars, 100 000 agents, dont environ 40 000 policiers et 60 000 gendarmes, sont mobilisés chaque jour sur cette mission, ce qui représente, pour la gendarmerie, une mobilisation supérieure à celle de la crise des « gilets jaunes ».

Pour assurer pleinement cette mission et satisfaire les besoins en effectifs, la police et la gendarmerie ont dû adapter leur organisation. Elles ont, d'une part, mobilisé des agents non rattachés aux services de sécurité publique. Ont ainsi été envoyés sur le terrain des unités de police judiciaire, des agents de la police aux frontières, des CRS et des gendarmes mobiles. D'autre part, une priorisation des missions a été définie, qui s'est notamment traduite par un report des affaires judiciaires les moins graves, ce qui peut créer des problèmes au quotidien.

À ce stade de nos travaux, il serait prématuré de tirer des conclusions hâtives sur l'efficacité de ce dispositif de contrôle. Je souhaite toutefois vous faire part de nos premières observations.

La première concerne, sans surprise, la protection des policiers et des gendarmes qui sont affectés à la réalisation des contrôles sur la voie publique. Nous demeurons très interrogatifs sur le maintien d'une doctrine stricte limitant le port du masque aux situations de contact avec une personne présentant des symptômes ou à des situations de danger. D'un point de vue purement opérationnel, il est en effet assez paradoxal de présupposer qu'un agent est en mesure de distinguer une personne présentant des symptômes de celle qui n'en a pas, alors même qu'une partie de la population est asymptomatique.

En outre, cette décision, à moins qu'elle ne soit encore justifiée par des difficultés d'approvisionnement, est peu cohérente avec les intentions du Gouvernement de quasiment systématiser le port de masques à compter du 11 mai. Bien sûr, des incertitudes demeurent sur l'efficacité du port du masque généralisé. Toutefois, ces divergences scientifiques doivent, à notre sens, plaider pour un équipement plus systématique en masques ou en visières de protection des personnels qui sont au contact quotidien du public.

Ma deuxième observation concerne les conditions de réalisation des contrôles. Dans l'ensemble, il nous a été indiqué que les Français respectent plutôt bien le confinement et acceptent les contrôles auxquels ils sont soumis. La proportion du nombre de verbalisations semble d'ailleurs le confirmer. Au 23 mars dernier, 15,5 millions de contrôles avaient été effectués et 915 000 procès-verbaux d'infractions dressés, soit un taux d'infractions de près de 6 %.

Cela étant, les directeurs généraux de la police nationale et de la gendarmerie nationale que nous avons auditionnés nous ont fait état de difficultés dans certaines zones, même si elles demeurent localisées. Dans la gendarmerie nationale, le nombre d'agressions verbales et physiques a progressé de 73 % depuis le début du confinement, avec une problématique spécifique dans les outre-mer, où le nombre de violences commises à l'encontre des gendarmes a augmenté de 241 % ! On ne peut pas ignorer ces chiffres. En zone police, il nous a également été fait état d'une recrudescence d'attroupements hostiles au confinement.

Il est essentiel que ces difficultés, tout comme les incidents qui se sont multipliés au cours des dix derniers jours dans certaines communes de la région parisienne ou de grandes agglomérations de province, ne conduisent pas le ministère de l'intérieur à alléger le dispositif de contrôle dans certains quartiers. Les conséquences d'un confinement à deux vitesses

seraient dramatiques, sur le plan tant sanitaire que social. On voit bien les interrogations qui surgissent dans certains départements. Il nous est répété que les contrôles sont conduits de la même manière en tous points du territoire. J'en doute, à titre personnel. Les révélations, le week-end dernier, dans la presse, des consignes données par le directeur de la sécurité publique du Calvados à l'approche du ramadan nous laissent à penser que la tentation est forte de chercher à éviter l'affrontement. Cela se comprend, mais pose des questions sanitaires. C'est un point auquel nous devons rester attentifs.

Enfin, notre troisième observation concerne les conditions de verbalisation de la population. Dans l'ensemble, je crois que policiers et gendarmes ont rempli admirablement leur mission depuis le début du confinement. Il a pu être identifié des difficultés dans l'appréciation des déplacements autorisés, et, dans un petit nombre de cas, des verbalisations paraissent excessives. Il est évident que le discernement que l'on demande aux policiers et gendarmes est loin de constituer un exercice facile et habituel en matière contraventionnelle. Pour les procureurs, c'est d'ailleurs un quasi rôle de parquetier qui a été demandé aux forces de sécurité, ce qui explique qu'il y ait pu avoir des marges d'appréciation.

Nous avons cependant constaté, pendant nos auditions, que le directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN) comme le directeur général de la police nationale (DGPN) étaient attentifs à cette question et s'efforçaient de donner des instructions régulières pour éviter que ces problèmes ne se reproduisent.

Une autre difficulté, dont les conséquences sont plus préoccupantes, concerne les conditions dans lesquelles les verbalisations ont été dressées. Pour faciliter la consultation des antécédents judiciaires, le ministère de l'intérieur a donné pour consigne de les inscrire dans le fichier ADOC – accès aux dossiers des contraventions –, qui était jusqu'à présent réservé au traitement des infractions routières. Jusqu'au 14 avril, l'usage de ce fichier était toutefois dépourvu de base légale. En effet, le ministère de l'intérieur n'avait pas fait procéder à la modification de l'arrêté de création du fichier, qui nécessitait d'ailleurs un avis préalable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). C'est désormais chose faite depuis le 14 avril. Toutefois, cette irrégularité pourrait fragiliser les procédures judiciaires engagées. Une relaxe a d'ailleurs été prononcée sur ce fondement par le tribunal judiciaire de Rennes, il y a une quinzaine de jours.

Pour achever mon propos, je souhaite évidemment rappeler que policiers et gendarmes demeurent mobilisés sur d'autres fronts. Les enjeux du confinement, en termes de sécurité, ne sont en effet pas neutres. Globalement, les principaux indicateurs de la délinquance ont nettement chuté, d'environ 45 % au mois de mars et probablement plus au mois d'avril. Ils reflètent toutefois mal la réalité. C'est le cas, par exemple, pour les violences conjugales, pour lesquelles le nombre de plaintes a fortement baissé, puisqu'il est évidemment compliqué de porter plainte en présence de son conjoint, quand le nombre d'interventions des forces de sécurité a beaucoup augmenté, de 30 % pour la police et 69 % pour la gendarmerie.

Par ailleurs, le confinement a également suscité de nouvelles opportunités de délinquance : vols de matériels médicaux et d'équipements de protection, augmentation des actes d'escroquerie et de cyberdélinquance.

Ces enjeux sont essentiels, et nous n'en sommes qu'au milieu de nos auditions. Nous nous attacherons toutefois à évaluer les dispositifs mis en œuvre par le ministère de l'intérieur et à vous en faire part à l'occasion de notre rapport final.

M. Jean-Pierre Sueur, co-rapporteur sur la thématique « Organisation des forces de sécurité » pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de Covid-19. – Je partage bien entendu la totalité des propos de Mme Eustache-Brinio, avec laquelle nous avons beaucoup travaillé. J'ajoute quelques éléments sur les décisions des préfets et des maires quant à la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire et aux conditions de sécurité.

Sans entrer dans le détail de l'ensemble des mesures réglementaires prises par le Premier ministre, je rappellerai simplement que, depuis le premier bilan fait en commission le 1^{er} avril dernier, huit décrets modificatifs ont été pris par le Premier ministre pour compléter ou modifier des mesures d'urgence sanitaire.

Ces décrets ont, bien sûr, permis la prolongation des mesures de confinement. Ils ont également complété les mesures initiales prescrites par le Gouvernement afin d'adapter la réponse publique à l'évolution de la situation sanitaire.

C'est ainsi qu'ont été prises plusieurs mesures visant à favoriser l'approvisionnement de certains médicaments et la réalisation de tests. Ce n'est qu'un début. D'autres mesures ont également eu pour objet d'adapter le dispositif dans les collectivités d'outre-mer. Il a, par exemple, été donné compétence aux préfets de placer les personnes arrivant sur le territoire d'une collectivité ultramarine en quatorzaine, afin de limiter les risques de propagation du virus. Dans l'ensemble, ces mesures traduisent, sur le plan juridique, les préconisations du comité de scientifiques.

Conformément à ce que nous avons prévu dans la loi, nous avons été destinataires de l'ensemble des arrêtés pris par les préfets pour adapter le dispositif de l'état d'urgence sanitaire au niveau territorial. Les préfets ont fait pleinement usage des prérogatives qui leur ont été attribuées : au 20 avril 2020, 5 086 mesures préfectorales étaient applicables : 80 % d'entre elles sont des mesures d'autorisation de marchés, les autres se répartissant entre des restrictions de trajets et déplacements des personnes, dont des couvre-feux, des restrictions à l'ouverture des établissements recevant du public ou encore des réquisitions.

Dans l'ensemble, nous avons pu observer que le cadre légal était respecté. Toutefois, dans un nombre très limité de cas, la sécurité juridique des arrêtés préfectoraux a pu paraître discutable. Deux arrêtés ont ainsi été suspendus en référé par le juge administratif, sur un total de vingt recours.

Par ailleurs, nous avons également décelé une fragilité juridique dans certains arrêtés qui n'ont pas été portés devant le juge administratif, mais qui soulèvent pourtant des interrogations. C'est le cas en particulier d'un arrêté préfectoral ayant attribué des pouvoirs de signalement d'infractions à des chasseurs et des garde-chasses, qui a été heureusement retiré avant que la juridiction ne soit saisie. Je veux aussi souligner notre inquiétude devant les décisions du directeur de la sécurité publique du Calvados dont Jacqueline Eustache-Brinio a fait état. Il est clair que ce genre d'initiatives est contraire à la loi et à la Constitution ainsi qu'au respect de nos concitoyens.

Enfin, je souhaite faire un point sur l'action des maires en matière de lutte contre la propagation de l'épidémie. Comme vous avez sûrement pu le constater dans vos territoires, de nombreux maires ont, parallèlement à l'action menée par les préfets, pris des mesures pour freiner la propagation de l'épidémie. Quelles sont leur légitimité et légalité ? Certaines consistaient à donner une application locale aux mesures prescrites par le Gouvernement, par

exemple pour prononcer la fermeture d'un équipement sportif. D'autres se sont révélées bien plus restrictives et ont donc soulevé plus d'interrogations. Je pense notamment aux arrêtés ayant imposé des couvre-feux, mais également aux nombreux arrêtés interdisant la position statique sur la voie publique ou la sortie du domicile de plus de quelques dizaines de mètres.

Cette multiplication des réglementations locales a pu parfois mettre à mal la lisibilité du cadre réglementaire pour les citoyens, voire la cohérence de l'action publique.

Il y a également eu, dans certains cas, une insécurité juridique en raison de la multiplication des procédures de référés-libertés à l'encontre d'arrêtés municipaux. Plusieurs d'entre eux ont d'ailleurs été suspendus, ce qui n'a pas manqué de nuire à la lisibilité pour les Français.

Le Conseil d'État a clarifié la situation juridique dans une ordonnance rendue le 17 avril précisant le partage des responsabilités entre l'État et les maires, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Selon cette décision, qui apporte une précision essentielle dans la gestion de cette crise, le maire n'est compétent, au titre de son pouvoir de police générale, que pour prendre des mesures visant à la bonne application locale des mesures prescrites au niveau national par le Gouvernement. Il y a là une limitation aux pouvoirs de police générale du maire tels qu'on les entend habituellement. Un maire peut donc, par exemple, interdire l'accès à un lieu où un rassemblement est susceptible de se produire. En revanche, dans la mesure où le législateur a attribué à l'État un pouvoir de police spéciale, le maire ne peut pas prescrire d'autres mesures pour lutter contre l'épidémie, sauf en cas de raisons impérieuses et à condition de ne pas compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prescrites par l'État. Il y a là un changement qui n'est pas sans importance juridique, dont le but est d'assurer une nécessaire cohérence.

Cette décision réduit indéniablement les marges de manœuvre des maires, mais elle devrait assurer une certaine stabilité juridique, qui me semble nécessaire pour nos concitoyens.

M. François-Noël Buffet, co-rapporteur sur la thématique « Prisons et autres lieux privatifs de liberté » pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de Covid-19. – Avec Nathalie Delattre, nous avons pour mission d'observer la situation des lieux de privation de liberté, c'est-à-dire les établissements pénitentiaires, les centres éducatifs fermés (CEF) et les centres de rétention administrative (CRA). Ces lieux avaient suscité de réelles inquiétudes, compte tenu de la surpopulation carcérale, en raison de la difficulté d'y observer les gestes barrières et la distanciation sociale. On pouvait craindre que l'introduction du virus dans ces établissements ne les transforme en véritables *clusters*, ou foyers infectieux.

Le bilan, nécessairement provisoire, montre que l'épidémie y est cependant restée maîtrisée. Les mesures prises pour isoler ces lieux du reste de la société, et limiter la pénétration du virus, semblent avoir porté leurs fruits, de même que les dispositions destinées à réduire le nombre de personnes détenues, retenues ou placées.

Notre bilan, ce matin, porte principalement sur les prisons. Il conviendra de poursuivre notre travail en nous intéressant à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), ainsi qu'aux centres de rétention et au droit des étrangers.

Dans les établissements pénitentiaires, le premier enjeu était sanitaire. Les données rendues publiques par l'administration pénitentiaire le 14 avril dernier font état de 65 membres du personnel testés positifs et de 465 autres présentant des symptômes. Dans la population de détenus, on dénombrait à cette date 34 contaminations confirmées et 433 personnes présentant des symptômes. Le 24 avril, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, Adeline Hazan, indiquait que 250 cas de Covid-19 étaient désormais recensés chez les agents de l'administration pénitentiaire et 101 cas chez les détenus, sans qu'il soit possible à ce stade de déterminer si la hausse des contaminations allait se poursuivre. Rapportés aux effectifs totaux, ces chiffres restent modestes. Nous déplorons toutefois le décès d'un surveillant à Orléans et d'un détenu à Fresnes. À ce jour, les prisons ne sont donc pas devenues des foyers infectieux, ce qui est une bonne nouvelle.

Les mesures prises le 17 mars paraissent avoir atteint leurs objectifs. La suspension des parloirs, à l'exception de ceux réservés aux avocats, et des activités en détention ont réduit les échanges en milieu pénitentiaire et avec l'extérieur, freinant la propagation du virus. Pour beaucoup de détenus, les promenades, toujours en groupes réduits, demeurent la seule occasion de quitter leur cellule. La suspension des parloirs a également réduit certains trafics, notamment de stupéfiants. Cela a entraîné des phénomènes de sevrage que les services médicaux pénitentiaires ont dû gérer.

Sur l'aspect sanitaire, la prudence reste de mise, la sortie du confinement pouvant favoriser la circulation du virus.

L'enjeu sécuritaire était un autre motif d'inquiétude. Des violences parfois graves ont été constatées, notamment à la prison d'Uzerche en Corrèze où, le 22 mars, près de 200 détenus sont parvenus à prendre le contrôle d'un bâtiment pendant plusieurs heures. L'intervention des équipes régionales de sécurité a permis de régler le problème.

Dans la plupart des établissements, les tensions ont pris la forme de refus de réintégrer les cellules après les promenades, ces refus s'accompagnant parfois de dégradations. De tels cas ont été signalés à Bois-d'Arcy dans les Yvelines, Nanterre dans les Hauts-de-Seine, Villefranche-sur-Saône dans le Rhône, Lyon-Corbas, ainsi qu'à Aiton en Savoie, Grenoble, Reims, Béziers, à Lille-Séquedin, aux Baumettes à Marseille, à Draguignan, au Mans ou encore à Varennes-le-Grand en Saône-et-Loire. C'est dire le nombre d'établissements touchés par ces mouvements qui ont été toutefois rapidement maîtrisés.

Des mesures sociales ont été adoptées pour accompagner le confinement, avec notamment un forfait téléphonique de 40 euros par mois alloué aux détenus pour joindre leur famille et la gratuité de la télévision.

Un point délicat : les enseignants de l'éducation nationale qui intervenaient habituellement en détention ont cessé de s'y rendre depuis le début du confinement. L'absence de connexion internet complique le travail à distance avec les jeunes détenus, dont le niveau scolaire est souvent très faible. Cela plaide pour une reprise des cours si possible dès le mois de mai, dans des conditions compatibles avec la sécurité sanitaire.

Les témoignages recueillis suggèrent que les distributions de masques à compter du 28 mars ont apaisé le climat en rassurant les détenus sur le risque de contamination. Lors de son audition, Mme la garde des sceaux avait souligné que tous les surveillants portaient un masque de protection lors de tout contact direct et prolongé avec les détenus. Quand ces derniers sont chargés de la distribution des repas, ils sont également pourvus de masques. La

continuité de l'approvisionnement en masques semble assurée par la production des ateliers pénitentiaires.

J'en viens à la diminution du nombre de détenus. En l'espace de cinq semaines, elle a atteint 15 %. C'est évidemment sans précédent dans l'histoire récente de notre administration pénitentiaire. Cette évolution spectaculaire a sans doute facilité la maîtrise de l'épidémie en détention.

Le 9 avril, Mme la garde des sceaux avait indiqué que le nombre de détenus avait baissé de 8 570, ramenant leur nombre total de 72 400 à 64 000, pour une capacité de 60 000 places. Ce chiffre s'explique pour moitié par la réduction de l'activité pénale, conduisant à ce qu'un nombre moindre de peines de prison soient prononcées, et pour moitié par la libération anticipée de détenus en fin de peine. Cette baisse s'est poursuivie, d'après des données du 14 avril du directeur de l'administration pénitentiaire. Il a fait état, devant l'Assemblée nationale, d'une diminution de 9 923 détenus, ramenant le taux d'occupation à 103 % contre 119 % au 16 mars. Le Premier ministre a indiqué dans une lettre au président Bas le 22 avril que la population carcérale avait été réduite de près de 11 000 détenus par l'effet cumulé de la baisse d'activité des juridictions, du travail effectué avec discernement par les juges des libertés et de la détention, mais aussi des mesures de réduction de peines exceptionnelles. Plus de 1 700 personnes ont été assignées à résidence.

Ce résultat est cohérent avec ce que souhaitait Mme Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté. Elle plaide aujourd'hui pour une diminution de 14 000 à 15 000 détenus pour parvenir à un encellulement individuel. Il n'est à ce jour pas partout effectif et certaines cellules restent suroccupées, même si dans beaucoup d'établissements il n'y a plus de détenus dormant sur des matelas à même le sol.

Nous nous interrogeons sur l'impact de la baisse du nombre de détenus sur la délinquance pendant le confinement. Des violences se sont produites récemment dans certaines banlieues et les cambriolages sont en hausse. Il ne s'agit pas d'établir un lien de causalité directe, mais de s'interroger pour, si ce n'est avoir le cœur net, au moins avoir les éléments d'analyse les plus objectifs possible.

Certains centres de rétention administrative ont été fermés. La population en rétention a baissé. Sur un total de 132 personnes retenues à la mi-avril, 89 sont des sortants de prison. On nous signale toutefois des difficultés dans les centres de rétention de Vincennes et du Mesnil-Amelot, où la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté s'est rendue le 15 avril. Nous allons continuer nos auditions sur leur situation dans les jours qui viennent. Le ministre de l'intérieur nous a indiqué que les opérations d'éloignement se poursuivent, mais ils paraissent en réalité assez peu nombreux pour ne pas dire inexistantes. Il est certain que les centres de rétention ne sont pas sous la pression d'un nombre excessif de personnes, mais leurs conditions matérielles de fonctionnement, restent à vérifier pour éviter que l'épidémie ne s'y propage.

Mme Nathalie Delattre, co-rapporteuse sur la thématique « Prisons et autres lieux privés de liberté » pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de Covid-19. – Je vais évoquer plus spécifiquement des mineurs en prison et des centres éducatifs fermés, ainsi que les services d'insertion et de probation (SPIP).

L'épidémie a été jusqu'ici contenue en prison grâce à l'effet conjugué de plusieurs mesures : des libérations anticipées, la fermeture des parloirs et l'arrêt de toutes les activités.

Le nombre de mineurs détenus dans les établissements pénitentiaires pour mineurs ou dans les quartiers pour mineur a baissé de 25 % depuis le milieu du mois de mars, ce qui est historique. Nous sommes passés de 887 jeunes détenus en mars à 660 actuellement.

La gratuité de la télévision a été appréciée par les mineurs en prison. En ce qui concerne le crédit de 40 euros pour la téléphonie, il faut aller plus loin et envisager la gratuité, notamment pour les mineurs, afin de maintenir le lien avec les familles. Un autre point est très impactant pour les jeunes en prison : l'inaccessibilité de beaucoup de pratiques sportives. L'arrêt de l'enseignement est un important motif de préoccupation, dans la mesure où la continuité pédagogique a été difficile à assurer à distance, les jeunes n'ayant pas accès à internet en prison. Reste donc les programmes éducatifs diffusés sur France 4 : certes, la télévision est gratuite, mais encore faut-il que les jeunes soient incités à suivre de tels programmes. Or, en prison, les jeunes se sont souvent retrouvés livrés à eux-mêmes. Le même problème se pose pour les mallettes pédagogiques distribuées par l'éducation nationale.

Nous suggérons que des tablettes éducatives, verrouillées pour limiter l'accès à internet, soient distribuées le plus rapidement possible. Elles devront être individualisées en fonction du niveau scolaire des jeunes, pour tenir compte des niveaux très hétérogènes en prison. Se pose également la question de la période juillet-août, où aucun enseignement n'est généralement dispensé dans les prisons.

Nous n'avons pas pu encore auditionner de représentants de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Nous le ferons dans les jours qui viennent. Nous auditionnerons également des représentants de l'éducation nationale.

Nous disposons, à ce stade, de peu de données concernant les centres éducatifs fermés et les autres établissements gérés par la PJJ. La garde des sceaux, lors de son audition par la commission, a estimé que les mesures de distanciation et de confinement des jeunes malades ne soulevaient pas de difficultés importantes et elle a indiqué que 28 cas symptomatiques et 5 cas de jeunes testés positifs avaient été comptabilisés. En temps normal, 500 jeunes environ sont accueillis dans les centres éducatifs fermés (CEF). Le taux d'occupation de ces centres, habituellement de l'ordre de 80 %, a beaucoup diminué puisqu'il est inférieur à 50 % dans la moitié des CEF, seuls six centres demeurant occupés à plus de 75 %. La presse spécialisée fait état de mesures d'adaptation décidées par certains directeurs de CEF pour pallier l'impossibilité pour les jeunes placés de recevoir la visite de leur famille : augmentation du nombre de communications téléphoniques quotidiennes et mise en place d'appels vidéo.

Les centres ont aussi pu maintenir certaines activités compatibles avec leurs effectifs réduits en personnel. Le choix de l'organisation tient généralement compte des circonstances locales et du statut des différents centres, qui est assez hétérogène. Sur 51 centres, en effet, 17 d'entre eux sont des structures publiques directement gérées par la PJJ ; les autres sont confiés au secteur associatif habilité. Nous essaierons d'auditionner les différents représentants de ces centres pour savoir ce qui s'y passe. La ministre a fait état d'allers-retours entre les familles et les CEF. Elle a aussi fait état de fugues : le taux en est-il anormalement élevé en cette période ?

Lors de nos auditions, nous nous sommes aperçus que la probation était actuellement en panne. Certes, les agents des SPIP travaillent – ils ont examiné des milliers de dossiers dans le cadre des libérations anticipées afin de donner leur avis sur les différents profils et de vérifier les solutions d'hébergement –, mais le suivi des détenus en vue de leur

réinsertion est impossible. Ces services sont fortement impactés par l'insuffisance des dotations les moyens informatiques. À Bordeaux par exemple, seulement six ordinateurs portables sont disponibles pour 40 agents et ils ne sont pas reliés au logiciel du juge de l'application des peines (JAP). Les agents ont donc été obligés de sortir les dossiers papier – ce qui ne doit normalement jamais se produire – pour essayer d'entrer ensuite en contact téléphonique de chez eux avec les personnes libérées par anticipation, sans avoir d'ailleurs le moyen de s'assurer que ces individus résident bien à l'adresse qu'ils avaient indiquée. Surtout, les entretiens qui sont au cœur du travail de probation ne peuvent avoir la même qualité en suivi téléphonique qu'en présentiel. Le travail en vue de la réinsertion sociale ne s'opère donc pas dans les meilleures conditions, ce qui fait craindre un risque accru de récidive dans un contexte économique détérioré.

M. Philippe Bas, président. – Nous passons au traçage numérique.

M. Dany Wattebled, co-rapporteur sur la thématique de la protection des données personnelles dans l'utilisation des outils numériques de traçage pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de Covid-19. – Pour renforcer l'efficacité des moyens traditionnels de lutte contre la pandémie, le Gouvernement envisage le recours à de nouveaux outils numériques, notamment dans le cadre d'une stratégie de sortie de confinement.

Il a rendu publiques les bases d'un projet d'application StopCovid pour terminaux mobiles : cet outil numérique permettrait de suivre et d'enregistrer les interactions entre les appareils, de signaler aux utilisateurs qu'ils ont été exposés à la maladie, de rompre les chaînes de transmission et de limiter la diffusion du virus.

Recourir à ce genre d'application pose question pour nos concitoyens. Il ne faut pas se priver d'un outil s'il est efficace, mais la pandémie n'autorise pas n'importe quelle expérimentation hasardeuse en termes de libertés fondamentales.

Afin de mieux comprendre la portée du dispositif envisagé, la commission des lois a notamment entendu la Cnil, le président du comité de scientifiques Covid-19 et le secrétaire d'État chargé du numérique.

De notre côté, nous avons également auditionné plusieurs chercheurs, des représentants d'organisations de défense des droits sur internet, ainsi que le président directeur général de l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (Inria), organisme chargé du pilotage de la future application. Il nous faut rester prudents dans nos analyses, car l'application n'existe pas encore – seul un protocole général a été rendu public. Les éléments d'information recueillis sont donc partiels et la situation évolue encore chaque jour.

Mais au vu de l'enjeu, et puisque le Sénat pourrait même être amené à se prononcer, il nous semble malgré tout important de vous présenter aujourd'hui une première synthèse de ce dispositif numérique et quelques recommandations.

Quel est le but de l'application StopCovid et avec quelles garanties devrait-elle fonctionner, selon le Gouvernement ?

Cet outil numérique vise à renforcer le suivi des contacts et à briser plus efficacement les chaînes de contamination. Le suivi de contacts, le *contact tracing*, est une

politique de santé publique traditionnelle contre les épidémies. Il s'agit de retrouver les personnes ayant été en contact avec un malade et qui auraient pu être contaminées pendant sa période d'incubation. L'objectif, en alertant ces personnes, est de briser les chaînes de contamination et d'endiguer la propagation de la maladie.

Les enquêtes manuelles de suivi de contacts présentent certaines limites : la mémoire des malades est imparfaite et il est impossible de prévenir les nombreux anonymes croisés dans des lieux publics ; cela prend du temps, et exige des moyens humains. Le recours à un outil numérique permettrait, lui, d'identifier même les personnes inconnues du malade, de façon plus rapide, et à bien plus grande échelle.

Actuellement développée sous la houlette de l'Inria, l'application StopCovid permettrait de suivre et d'enregistrer les interactions entre téléphones mobiles grâce à la technologie Bluetooth intégrée aux téléphones. Concrètement, l'application mémoriserait sous forme « pseudonymisée » l'ensemble des contacts avec d'autres appareils également équipés de celle-ci et qui sont passés à proximité sur une période donnée. Il serait alors ensuite possible de retracer rétrospectivement la liste de tous les contacts d'un individu atteint par la maladie pour les prévenir du risque de contamination encouru.

Plusieurs garanties ont été d'emblée imposées au développement du projet, il faut le saluer : la base volontaire du recours à l'application, toute obligation étant écartée ; le respect du cadre juridique actuel – national et européen – protégeant la vie privée des individus ; la transparence des protocoles pour que chacun puisse inspecter l'application et son code source ; le respect du principe de souveraineté numérique, les autorités publiques devant rester maîtresses des choix de santé pour guider la réponse à l'épidémie ; le caractère temporaire du dispositif.

Quelle analyse la Cnil fait-elle de ce dispositif numérique ? Tout en appelant à une « grande prudence » face à une solution aussi inédite, la Cnil a estimé, dans sa délibération du 24 avril dernier, que le projet d'application pouvait être conforme aux règles de protection des données personnelles, au bénéfice de plusieurs réserves, suggestions et mises en garde.

Premièrement, le principe de stricte limitation des finalités est respecté, l'application étant limitée à l'alerte de personnes exposées au risque de contamination, elle n'a pas pour objet de surveiller le respect de mesures de confinement.

Deuxièmement, le recours à l'application se ferait volontairement, toute obligation étant écartée. Restera au Gouvernement à préciser la base juridique du traitement de données personnelles qu'il envisage. Soit il s'agit du consentement libre et éclairé, et alors cela implique qu'il n'y ait pas de contreparties ou conséquences négatives en cas de refus d'utilisation. Soit la base juridique est tirée de la mission d'intérêt général de l'État dans la lutte contre l'épidémie de Covid-19, et alors il faudra l'inscrire dans notre droit par une norme explicite et protectrice des libertés de nos concitoyens.

Troisièmement, l'atteinte portée à la vie privée semble proportionnée à l'objectif poursuivi. La Cnil insiste toutefois pour que la collecte et le traitement de données opérés par l'application ne revête bien qu'un caractère temporaire. Elle demande par ailleurs au Gouvernement de démontrer raisonnablement l'utilité effective de l'application dans la lutte contre la crise.

La Cnil souligne enfin que l'ensemble de ces garanties doit favoriser la confiance du public dans ce dispositif, facteur déterminant de sa réussite et de son utilité. Elle devra de nouveau être saisie du projet finalisé.

Il faut naturellement saluer les garanties que le Gouvernement s'est engagé à respecter et il faudra être attentif, si l'application voit le jour, au respect des recommandations ajoutées par la Cnil. Elles sont de nature à inspirer confiance, mais elles sont encore loin de répondre à toutes les préoccupations qui se sont exprimées. Il nous reste donc du chemin à parcourir. Par ailleurs, de sérieux doutes subsistent sur l'efficacité réelle du dispositif proposé.

M. Loïc Hervé, co-rapporteur sur la thématique « protection des données personnelles dans l'utilisation des outils numériques de traçage » pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de Covid-19. – La question du traçage numérique devait faire l'objet d'un débat parlementaire, qui – nous l'avons appris hier à l'occasion du discours du Premier ministre – est reporté sine die à un moment où l'application de suivi serait davantage opérationnelle. Cette application sera-t-elle même un jour mise en œuvre ?

La totalité des personnes entendues au cours des auditions reconnaissent que l'outil numérique de traçage possède lui-même d'importantes limites, et que son efficacité est donc très incertaine.

Première limite majeure, la technologie Bluetooth. Cette technologie n'a pas été conçue pour mesurer précisément des distances, mais pour échanger des données ; les résultats de l'application dépendront donc fortement du lieu, de l'appareil... Elle est aveugle au contexte précis du contact : derrière une vitre, une cloison ou en face à face sans masque, le risque n'est évidemment pas le même.

Deuxième problème : la nécessité d'un seuil élevé d'utilisateurs pour être efficace. Le débat n'est pas tranché entre épidémiologistes, mais certains chercheurs estiment que la pleine efficacité d'un dispositif de traçage reste conditionnée au nombre de ses utilisateurs parmi la population.

Une application qui n'atteindrait pas ce seuil critique d'utilisateurs pourrait-elle conserver une utilité ? Son bilan coût-avantage justifie-t-il encore son déploiement ?

Les réponses à cette question sont d'une appréciation extrêmement délicate : pour le Gouvernement, le comité de scientifiques Covid-19 et le Conseil national du numérique (CNN), « chaque contamination évitée est bonne à prendre » ; à l'inverse, pour plusieurs acteurs de la société civile, ce « gadget numérique » peu efficace aura un trop fort coût d'opportunité, lui qui détourne énergie et moyens aux dépens de la véritable réponse sanitaire humaine de terrain.

Les quelques retours d'expérience comparables dans d'autres pays incitent à la prudence : à Singapour, le déploiement de l'application locale *TraceTogether* n'a pas empêché un reconfinement de la population face au taux inquiétant de propagation de la pandémie.

En tout état de cause, nous ferons face au problème du manque d'équipement numérique d'une partie de la population, pas équipée en smartphones ou pas assez à l'aise avec leur utilisation : la fracture numérique risque ici de pénaliser nos concitoyens âgés ou vulnérables, qui sont pourtant justement parmi les plus exposés au virus.

Troisième obstacle, et de taille, à quoi servira le « pistage sans dépistage », le numérique sans infrastructure sanitaire ?

Le recours au traçage des contacts suppose, derrière l'outil numérique, une infrastructure sanitaire puissamment dimensionnée pour conseiller, évaluer, tester et traiter les utilisateurs que l'application signalera comme étant à risque.

Comme l'a souligné lors de son audition le professeur Jean-François Delfraissy, président du comité de scientifiques, c'est une véritable « brigade » de professionnels de santé qu'il nous faudra – le nombre de 30 000 agents a été avancé – et nous n'y sommes pas encore !

Quatrième danger, l'accoutumance à la surveillance numérique et la normalisation juridique de l'exception.

Dans un contexte préexistant d'extrêmes restrictions des libertés publiques – l'obligation de confinement portant atteinte notamment à la liberté d'aller et de venir, et de réunion –, le recours à un outil numérique de suivi des contacts permettrait, selon le Gouvernement, de faciliter le déconfinement, et donc une atteinte moins forte à ces libertés.

Plusieurs associations et universitaires ne partagent pas cette analyse et s'inquiètent, au contraire, de l'accoutumance à la surveillance qui risque d'être instillée dans la population par la promotion étatique de ce type de dispositif numérique de traçage.

Enfin, certains pointent un risque de discrimination au sein de la population : les personnes n'ayant pas téléchargé l'application pourraient se trouver en butte à une pression sociale ou économique – chantage à la reprise du travail –, voire à des phénomènes de stigmatisation.

Dernier obstacle : notre dépendance à l'égard des géants américains du numérique et le défi que représente notre souveraineté numérique.

Le secrétaire d'État au numérique l'a reconnu lors de son audition, l'application StopCovid ne pourra fonctionner de façon réellement satisfaisante que si Apple et Google, le duopole des grands fabricants d'appareils mobiles, acceptaient de modifier certaines spécifications de leurs systèmes d'exploitation. Il faudrait, en effet, pouvoir lever les restrictions importantes qu'ils imposent à l'usage de la technologie Bluetooth.

Mais loin d'être convaincus par le ministre, Google et Apple ont leur propre initiative concurrente, incompatible avec le développement voulu de l'application StopCovid. L'absence d'accord des géants américains risque donc d'hypothéquer entièrement l'efficacité de l'application. Elle illustre, hélas ! la réalité de notre souveraineté numérique.

Je ferai quelques recommandations pour conclure.

Il faudrait subordonner le lancement de l'application au déploiement préalable de moyens humains et sanitaires adéquats sur le terrain. Gardons-nous de tout « solutionnisme technologique ». Il faudrait prévoir un audit continu du fonctionnement de l'application. Il faudrait garantir la suppression à terme des données et de l'application elle-même.

En conclusion, l'application coréenne a été mise en place au moment du confinement. Il s'agit donc d'une application de confinement. Or on nous propose ici une

application de déconfinement. Il est très difficile, au moment où nous allons retrouver nos libertés, d'expliquer la légitimité d'une telle application. Il me semble que le Premier ministre n'a pas annoncé hier le report du débat, mais qu'il a offert à cette application un enterrement de première classe !

M. Philippe Bas, président. – Je souscris entièrement à votre conclusion ! Je vais maintenant donner à parole à Mme Françoise Gatel et à M. Pierre-Yves Collombat, pour évoquer les réponses susceptibles d'être apportées à la crise dans les territoires.

Mme Françoise Gatel, co-rapporteur sur la thématique « collectivités territoriales, administration déconcentrée de l'État et accès aux services publics au niveau local » pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de Covid-19. – La commission nous a désignés, mon collègue Pierre-Yves Collombat et moi-même, pour prendre la mesure de la crise « vue des territoires » et examiner les réponses qui y ont été apportées au niveau local.

Cette crise place les acteurs territoriaux dans une situation sans précédent, *a fortiori* du fait de l'interruption d'un processus électoral. Les élus locaux ont agi pour assurer la continuité des services publics, mais également dans les domaines sanitaire, social et économique.

Les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État sont en effet au cœur de l'action, et jouent un rôle déterminant dans cette « deuxième ligne » chargée d'apporter son appui à la « première ligne » sanitaire de la lutte contre l'épidémie.

Avant toute chose, il est important de noter que la crise démontre la solidité du mode d'organisation territorial français, même si des améliorations pourraient être apportées. Nous avons tous en tête l'exemple de La Poste.

Afin de mieux cerner les conséquences pratiques de la crise sanitaire sur le terrain, nous avons choisi de nous intéresser à quatre départements représentatifs : deux départements ruraux, les Vosges et le Morbihan, qui ont été concernés par les premiers cas de contamination dans le pays ; un département urbain, la Seine-Saint-Denis ; une collectivité ultramarine, la Martinique, qui nous permet d'aborder des problématiques spécifiques liées à l'éloignement et à l'insularité.

La quinzaine d'auditions que nous avons d'ores et déjà menées nous ont permis de tirer des premiers constats que nous souhaitons aujourd'hui partager avec vous.

En ce qui concerne les collectivités territoriales, tout d'abord. Dès l'entrée en vigueur des mesures de confinement, elles ont réorganisé en urgence leurs services et mis en place des mesures exceptionnelles pour mieux affronter les crises sanitaire et économique. Leurs initiatives ont été multiples, à tous les échelons territoriaux.

Les collectivités territoriales ont, en premier lieu, veillé à assurer le maintien des services publics essentiels au bon fonctionnement du pays en se réorganisant pour faire face à la crise.

Elles ont, en second lieu, apporté des réponses nouvelles et diversifiées à cette crise. C'est plus particulièrement sur ce foisonnement d'initiatives que je veux insister.

Les collectivités ont été et sont encore des acteurs majeurs pour pallier des défaillances dans l'approvisionnement en masques et équipements de protection. Outre les commandes massives, je souhaite vous faire part d'une initiative qui nous vient du Morbihan et qui m'a paru particulièrement intéressante.

Dans ce département, les élus locaux ont, en coordination avec le préfet, souhaité fédérer les forces du territoire pour créer une « usine invisible » chargée de fabriquer des masques en tissu. Les collectivités assurent la logistique, achètent du tissu homologué par les autorités sanitaires et le distribuent à des couturières volontaires du territoire, avant de récupérer les masques cousus et d'en assurer la distribution.

Au-delà des réponses à la crise sanitaire, dont je ne vous livre ici qu'un aperçu trop restreint, les collectivités se sont attachées à déployer tous leurs moyens pour soutenir l'économie.

Les régions participent au financement du fonds de solidarité mis en place par l'État à hauteur de 500 millions d'euros. Les collectivités ont également mis en place des fonds complémentaires, comme dans la région Bretagne avec le fonds « Covid Résistance », créé en coopération avec la Banque des territoires. Aides directes aux entreprises, réduction des impôts locaux, accélération du paiement des fournisseurs et de leurs prestataires, tous les leviers ont été activés par les collectivités pour permettre aux entreprises de survivre à la crise actuelle.

Ce foisonnement d'initiatives démontre l'implication pleine et entière des collectivités territoriales. Il existe toutefois un certain nombre d'interrogations, de difficultés et d'incertitudes.

La situation financière des collectivités territoriales, tout d'abord, qui font face à un effet de ciseau. Leurs dépenses augmentent du fait de leurs interventions dans la crise. Dans le même temps, leurs recettes diminuent.

Quatre situations nous inquiètent particulièrement : celle des départements, du fait de la diminution des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en raison de la chute des transactions immobilières ; celle des communes touristiques avec la chute de la taxe de séjour ; celle des collectivités chargées de l'organisation de la mobilité, du fait de la chute du versement transport ; et celle des communes des régions et départements ultramarins, qui font face à une diminution importante de leurs recettes liées à l'octroi de mer, à cause du ralentissement économique.

Autre interrogation pour les collectivités : les modalités de sortie du confinement, en particulier pour la reprise de l'école. Les élus locaux sont parfois dans l'incertitude des conditions de reprise, alors qu'ils savent qu'ils auront un rôle prépondérant à jouer. Les élus réclament un protocole national, concerté avec les associations d'élus et adaptable localement.

Cela me permet de faire une transition vers le deuxième point : l'État déconcentré. De manière globale, l'engagement du corps préfectoral est jugé satisfaisant par les élus locaux, avec une bonne réorganisation des services préfectoraux. Nous avons là aussi vu émerger des modèles remarquables. Encore une fois, je citerai l'exemple du Morbihan où la préfecture a désigné un référent unique pour chaque domaine d'intervention, centralisant sollicitations et informations. Un dialogue nourri a été mis en place avec les élus locaux et les acteurs économiques. Je pense à l'organisation de circuits courts pour les pêcheurs du Morbihan, ce qui leur a permis de conserver un volume de vente équivalent à 65 % du volume habituel.

Enfin, toutes les préfetures nous ont indiqué avoir mis en place un canal de communication avec les élus de leur territoire, *via* des réunions tenues sur un rythme au moins hebdomadaire.

Globalement, les personnes auditionnées ont souligné la réactivité et la disponibilité des préfetures. Des marges d'amélioration existent toutefois. Nous relevons en particulier un déficit lié à l'éparpillement de l'autorité de l'État, ce qui est assez contreproductif en période de crise. Je veux parler de l'absence d'autorité de l'État déconcentré sur certains services : services déconcentrés de l'Éducation nationale, mais surtout agences régionales de santé (ARS). Cette organisation en silos verticaux fragilise les politiques publiques.

La question d'une réunification de l'État territorial a ainsi été évoquée à plusieurs reprises : à situation de crise, organisation de crise.

Créer une *task force*, à l'instar de ce qui a été fait dans le Morbihan, mais avec un commandement unique de tous les services déconcentrés pour gérer la crise, permettrait à aux services déconcentrés de l'État d'être plus réactifs, voire plus anticipateurs.

Vous l'avez compris, chers collègues, la gestion de la crise doit être pensée dans un écosystème global et se déployer sur l'ensemble du champ d'intervention, sanitaire, mais également social et économique.

M. Pierre-Yves Collombat, co-rapporteur sur la thématique « collectivités territoriales, administration déconcentrée de l'État et accès aux services publics au niveau local » pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de Covid-19. – À crise globale, réponse globale, au niveau territorial pertinent, bien sûr ! L'organisation administrative française « en silos » verticaux, régie par des règles spécifiques, complexifiées ces vingt dernières années par la multiplication d'agences et d'autorités administratives plus ou moins indépendantes, ne facilite pas la mise en cohérence des politiques publiques. Elle transforme ainsi la gestion publique en exploit durant les périodes de grandes difficultés. Et je ne dirai rien de la privatisation des services publics aussi importants que La Poste, où chacun semble faire ce que bon lui semble ! D'où l'idée, qui nous tient à cœur, d'une cellule de crise de type *task force*, organisée autour du préfet et en liaison avec les collectivités.

Deux précisions. Premièrement, loin de se limiter à une fonction de traduction de décisions et réglementations venues de l'Olympe, le rôle de cette cellule de crise serait d'associer à la décision l'ensemble des acteurs locaux pour rendre cette réponse la plus pertinente possible. Deuxièmement, il ne s'agirait pas non plus de considérer les élus locaux comme une chambre des payeurs en dernier ressort, l'État confondant trop souvent décentralisation et abandon. Ces modifications substantielles de la façon de concevoir l'administration, au moins en temps de crise, pourraient donner des idées pour améliorer le fonctionnement régulier des institutions.

C'est en situation de crise globale que nous voyons les limites des modes de fonctionnement de notre système. Il serait judicieux d'en tirer quelques enseignements utiles pour la suite.

M. Alain Richard, co-rapporteur sur les questions électorales pour la mission de contrôle et de suivi des mesures liées à l'épidémie de Covid-19. – Avec le président

Philippe Bas, nous avons essayé de préciser le déroulement des processus électoraux interrompus le 15 mars et dont la suite est encadrée par la loi du 23 mars 2020, ainsi que par des ordonnances ultérieures.

Le premier tour a été conclusif dans près de 85 % des communes. Dans cette hypothèse, la loi du 23 mars 2020 prévoit l'installation différée des conseils municipaux. Nous répercutons dans ce projet de rapport l'insistance très forte, partagée par l'intégralité de la représentation nationale, de procéder à l'installation des nouvelles équipes dans les meilleurs délais.

Il existe, bien entendu, un enjeu de sécurité sanitaire puisqu'il s'agit d'organiser des réunions, mais en volume limité. Nous demandons que le décret qui débloque l'installation de conseils soit publié autour du 15 mai. Nous avons eu un avis favorable de M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur. En revanche, le Premier ministre a cité la date du 23 mai pour l'avis du comité de scientifiques relatif aux possibilités d'installation des conseils, ce qui me paraît être une confusion.

Quant aux séances d'installation, elles ne pourraient pas se tenir en visioconférence, car il faudrait prévoir au moins quatre semaines de préparatifs pour organiser un vote électronique dans plus de 35 000 communes. Des réserves ont également été émises concernant le caractère secret du vote. Néanmoins, des dispositifs de visioconférence pourraient, par la suite, être utiles pour les conseils « réinstallés ».

Un rapport du comité de scientifiques sur la faisabilité du second tour des élections municipales devra être remis d'ici le 23 mai. Il nous est impossible d'anticiper, à cette heure, le sens de cet avis.

Trois hypothèses sont envisagées si le second tour des élections municipales ne peut pas avoir lieu en juin.

Premièrement, la date finale du vote pourrait être reportée au-delà du 21 juin, par exemple jusqu'au 5 ou au 12 juillet. Nous resterions alors dans ce que le Conseil d'État a appelé un « délai raisonnable » entre le premier et le second tour.

Deuxièmement, un basculement du scrutin après l'été pourrait être décidé, avec un nouveau rapport scientifique début septembre. Il y aurait alors un nouveau premier tour et les élections se tiendraient probablement les deux premiers dimanches du mois d'octobre. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre installés au début du mois de novembre.

Troisièmement, on tiendrait compte des questions de différenciation sur lesquelles le Premier ministre a insisté dans le projet de déconfinement. Sur les plus de 4 800 communes où l'élection n'a pas été conclusive, près de 3 500 communes de moins de 1 000 habitants auront à rassembler des flux d'électeurs beaucoup plus maîtrisables. Il nous semble légalement possible de séparer la date du deuxième tour pour ces communes par rapport au deuxième tour des communes de 1 000 habitants et plus. Il faudrait néanmoins demander aux petites communes qui n'ont qu'un bureau de vote de le séparer en deux, pour réduire les flux d'électeurs.

Dernier point qui reste problématique : les élections consulaires, qui étaient prévues le 16 et le 17 mai derniers. Elles ont été reportées par la loi en juin, sans plus de

précision. Le délai d'organisation a été ramené à 35 jours, ce que tous les partenaires considèrent comme n'étant plus réalisable. *Quid* des élections sénatoriales si les élections consulaires ne peuvent pas avoir lieu avant septembre ? Nous rappelons, en effet, que les conseillers consulaires font partie du collège des grands électeurs pour l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France.

M. Philippe Bas, président. – Notre collègue Marc-Philippe Daubresse se demande si nous n'aurions pas dû examiner un autre cas de figure, qui aurait été de reporter les élections municipales dans les communes de plus de 1 000 habitants en mars 2021, au même moment que les élections départementales et régionales. En vérité, nous n'en sommes pas encore là. C'est une hypothèse que nous n'avons pas examinée, car elle aurait pour inconvénient de différer l'installation des conseils communautaires capables de relancer l'investissement public dans nos territoires. Il n'est pas du tout exclu que cette solution soit examinée après le 23 mai, si le Gouvernement décide de ne pas organiser le second tour des élections municipales. En outre, comme le relève également notre collègue Nathalie Delattre, il n'est pas facile de tenir trois urnes par bureau de vote.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Quel est précisément le statut du travail accompli par la commission ? C'est le rôle du Parlement de contrôler l'action du Gouvernement face à cette crise. Nos travaux ont donc une importance majeure.

Sur la présentation du rapport, mieux vaudrait conclure chaque contribution des rapporteurs par des préconisations très nettes, sous forme d'encadré, comme l'ont fait Loïc Hervé et Dany Wattebled. De plus, monsieur le président, la tonalité de votre introduction m'interpelle : sa vigueur contestatrice aurait plutôt sa place dans le rapport d'une commission d'enquête. À ce stade, ne pourrait-on pas privilégier une présentation plus descriptive, même si nous n'en pensons pas moins ?

Sur le fond, qu'il s'agisse de la justice, des lieux de détention ou du traçage numérique, j'approuve totalement les constats, les jugements et les inquiétudes exprimés. Lundi prochain, nous serons saisis d'un projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire ; puis viendra sans doute un nouveau projet de loi de finances rectificative. Nous devons nous projeter vers la fin du confinement, vers la fin de l'état d'urgence sanitaire et vers la fin du régime dérogatoire ; gardons à l'esprit ces trois temps différents, pour lesquels nous devons souligner les points que nous voulons voir évoluer.

Le service public de la justice a été totalement dépassé par cette crise ; à certains égards, il semble presque moyenâgeux. Il faut interpeller le Gouvernement sur ce sujet. Lors des prochains débats, je défendrai de nouveau mon amendement relatif aux greffiers, et je serai sans doute moins seule... N'hésitons pas à utiliser notre droit d'amendement, dès lundi, puis lors de l'examen du nouveau collectif budgétaire.

La question des hôpitaux psychiatriques n'a pas été traitée ; or ces établissements font partie des lieux de privation de liberté. De plus, les guichets de demande d'asile ont été fermés : cette négation du droit est invraisemblable, mais le rapport se contente de la mentionner. Nous devons élargir notre spectre d'analyse à l'accès aux droits dans son ensemble : les visions sanitaire et sécuritaire sont légitimes, mais insuffisantes.

Au sujet des centres de rétention administrative (CRA), nous pouvons être un peu plus sévères encore. Le 15 avril dernier, le tribunal administratif de Paris a décidé que le CRA de Vincennes ne pourrait recevoir pendant un temps de nouvelles personnes retenues. Nous

devons l'indiquer et insister sur l'absence de masques, par exemple au centre du Mesnil-Amelot.

Ce rapport, extrêmement dense, doit être une arme puissante pour faire bouger les lignes : sur certains sujets, il faut admettre que le Gouvernement nous a, en somme, menés en bateau.

M. Philippe Bas, président. – J'entends vos remarques pertinentes, en particulier au sujet de mon introduction, que vous jugez trop vigoureuse. Je suis très sensible à la nécessité de réfréner les excès de vigueur !

Mme Catherine Troendlé. – Monsieur François-Noël Buffet, à l'issue du premier tour des élections municipales, des candidats malheureux ont déposé des recours, pour les communes où le scrutin est achevé. Or les notifications n'ont pas été faites par les tribunaux administratifs. Vous êtes-vous penché sur ce sujet ? Qu'en est-il aujourd'hui ?

Monsieur Loïc Hervé, au sujet de l'application de traçage, l'Allemagne a tourné casaque en optant pour le dispositif proposé par Apple et Google. Le Gouvernement va-t-il faire de même et abandonner le projet Stop Covid, qui semble peu concluant ?

Monsieur Alain Richard, dans les communes dénombant un peu plus de 1 000 habitants, les électeurs sont répartis en différents bureaux ; or ces derniers comptent, peu ou prou, le même nombre d'électeurs que dans les communes de plus petite taille. De nombreux assesseurs ont été contaminés pendant le scrutin de mars dernier. Peut-on leur imposer de nouveau ce risque dans les communes de moins de 1 000 habitants, en organisant le second tour des élections dès juin prochain ?

Mme Esther Benbassa. – La Seine-Saint-Denis est l'un des départements qui fournissent, à Paris et à toute la région parisienne, le plus grand nombre de « derniers de cordée ». On y déplore beaucoup de décès et de contaminations, dans des proportions beaucoup plus fortes qu'ailleurs. Le coup d'arrêt porté au travail au noir et à beaucoup de petits métiers entraîne une véritable détresse alimentaire. À ce titre, que relève et que propose le rapport de Mme Gatel et de M. Collombat ?

M. Alain Marc. – À l'issue du confinement, il serait bon que nous procédions à un partage d'expériences. Ainsi, dans l'Aveyron, le lien entre les services préfectoraux – préfecture et sous-préfectures –, les parlementaires et les présidents d'associations de maires s'est révélé très précieux, notamment pour l'ouverture des marchés. Les autres départements ont-ils, comme nous, trouvé un *modus vivendi* ?

En outre, les conseils municipaux élus dès le premier tour doivent être installés au plus vite. C'est aussi un enjeu économique, étant donné le grand rôle de la commande publique, en particulier dans le BTP. À cet égard, je déplore la confusion faite par le Premier ministre : le 23 mai, c'est la date à laquelle le comité de scientifiques dira s'il juge possible d'organiser le second tour en juin, et non d'installer les conseils municipaux. On ne saurait, d'une part, ouvrir les supermarchés et, de l'autre, refuser aux conseils de se réunir : nos salles des fêtes sont suffisamment grandes pour le permettre.

Mme Josiane Costes. – L'éducation nationale est totalement absente des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) et des quartiers pour mineurs. Or les jeunes

détenus ont encore plus besoin de l'école que les autres, et il ne serait pas impossible de leur proposer un enseignement à distance.

Ces jeunes, en très grande difficulté, ne pourront pas utiliser des tablettes seuls. Il faudra des enseignants spécialement formés et qualifiés pour les accompagner, et non des vacataires embauchés par Pôle emploi. Il y va de leur insertion future.

M. Philippe Bas, président. – J'ai moi-même été assez surpris de la réponse hâtive que le ministère de l'éducation nationale nous a apportée sur ce point : c'est un véritable déni du droit de ces jeunes à poursuivre une scolarité. On les sert après les autres, et ce n'est pas convenable.

Mme Brigitte Lherbier. – Heureusement que le Sénat est là pour se préoccuper de la justice – il semble bien le seul. Les tribunaux sont fermés depuis le 16 mars dernier ; si les tribunaux de commerce semblent s'organiser, les juridictions civiles sont dans une situation très difficile. De leur côté, les avocats sont très actifs et, les bâtonniers nous interpellent, soucieux de faire fonctionner de nouveau la justice.

Nos concitoyens sont interloqués. Ils se demandent pourquoi ce qui est possible ici semble impossible ailleurs. Sur ce sujet, j'ai interrogé M. le préfet du Nord, qui s'est retranché derrière la séparation des pouvoirs. Toutefois, c'est aussi notre mission de relayer les questions des justiciables ; ces dernières sont nombreuses, notamment en matière civile.

Si la justice pénale semble fonctionner – trois nuits d'émeute ont eu lieu à Tourcoing, et elles ont donné lieu à condamnation –, que va-t-il advenir des peines de prison prononcées ? On semble en train de vider les prisons et les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ne sont pas tout à fait joignables.

Dans un tel contexte, notre comité de suivi accomplit un travail essentiel pour la Nation : un pays ne peut pas fonctionner sans justice.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous parlons beaucoup de StopCovid ; mais ce projet d'application ne doit pas détourner l'attention des brigades qui, demain, seront chargées de remonter les chaînes d'infection. Comment les données collectées seront-elles exploitées et conservées ? C'est un sujet majeur.

Le ministre de l'intérieur nous a affirmé que les mesures d'éloignement se poursuivaient ; or, à ma connaissance, il n'y en a eu aucune depuis le début de ce mois, excepté quelques reconduites à la frontière brésilienne. Je m'interroge donc sur le fonctionnement et la légitimité des CRA.

Concernant le projet de rapport, les quelque 130 000 Français rapatriés sur le territoire national étaient, pour l'essentiel, de passage à l'étranger ; ils n'ont pas vocation à prendre part aux élections consulaires. Cela étant, il faut admettre que nous n'avons pas la tête à faire campagne dans un tel contexte. De plus, il serait assez compliqué de différencier les élections consulaires d'une zone géographique à l'autre : en pareil cas, comment l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) pourrait-elle fonctionner ? Une partie de ses élus serait renouvelée, et l'autre non ? Les élections sénatoriales devraient, elles aussi, être repoussées. Elles ne peuvent avoir lieu avant les élections consulaires. Quoi qu'il en soit, il faudra trouver une solution, notamment si les élections municipales s'achèvent d'ici à l'été prochain.

M. Philippe Bas, président. – Madame de la Gontrie, le statut de rapport d'étape me semble approprié. Une commission d'enquête viendra en temps utile ; elle sera chargée d'évaluer les conditions dans lesquelles la France a combattu le Covid-19. Pour l'heure, notre but est de contrôler le Gouvernement, pour qu'il rende des comptes à la représentation nationale ; ce faisant, nos concitoyens disposeront d'une information continue. C'est aussi l'intérêt de notre institution.

D'autres rapports d'étape vont suivre. Ils seront sans doute consacrés, en partie, à l'organisation du déconfinement.

Je demande à la commission d'autoriser à rendre public le document présenté aujourd'hui. J'y insiste, je suis tout à fait disposé à relire mon introduction. Mon intention est seulement de relever des points de difficulté, le contrôle ne consistant pas à louer les mérites de l'action publique, mais à examiner ses limites, tout en relevant ce qui a été bien fait – nous avons ainsi salué la mobilisation des forces de sécurité.

Je suis tout à fait d'accord pour exprimer la préoccupation que nous inspirent les hôpitaux psychiatriques, même s'ils n'entrent pas dans le champ du travail de la commission des lois, et pour relever les difficultés de l'accès au droit en général, dans une période où la justice fonctionne mal et où les guichets administratifs sont assez peu accessibles. Nous pourrions également mentionner la décision du tribunal administratif de Paris en date du 15 avril dernier.

M. François-Noël Buffet, co-rapporteur. – Madame Troendlé, pour répondre à votre interrogation, au 19 avril dernier, 2 828 recours devant les tribunaux administratifs avaient été enregistrés au titre du premier tour, contre 1 513 en 2014. Quant au délai, il a été reporté au cinquième jour suivant l'entrée en fonction des conseils. Selon le secrétaire général du Conseil d'État, en toute hypothèse, les magistrats travaillent sur les recours déjà enregistrés. Néanmoins, les dates de délibérés ne nous ont pas été données.

Madame de la Gontrie, depuis deux ans, le Sénat a beaucoup travaillé sur le budget de la justice. Un plan de transformation numérique sur cinq ans a été initié par le Gouvernement mais il est loin d'avoir encore produit tous ses effets. Par ailleurs, je crains que, dans le cadre du débat à venir, nous ne soyons limités par l'article 40 de la Constitution.

Nous avons bien abordé la question des hôpitaux psychiatriques, mais simplement au détour d'un échange avec la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté. Nous devons la traiter plus en détail ; nous devrions pouvoir le faire sans trop de difficulté.

Le dossier des demandes d'asile fera l'objet de nos travaux d'approfondissement dans les prochaines semaines, avec l'audition de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). Nous allons également interroger divers services de préfecture.

La semaine dernière, nous avons auditionné Mme Hazan. Aujourd'hui, les CRA regroupent essentiellement des personnes sortant de prison. Nous devons savoir comment les intéressés peuvent être éloignés : faute de la moindre information sur le sujet, notamment de la part du ministère de l'intérieur, nous allons mener diverses auditions, en particulier celle de la direction centrale de la police aux frontières. Quant à la décision du tribunal administratif de Paris, qui a fait l'objet d'un appel, elle est visée dans la partie de notre rapport consacrée à la présentation des ordonnances.

Madame Lherbier, le Conseil national des barreaux et les barreaux locaux sont très présents, en lien avec les présidents de juridiction, pour répondre au mieux aux situations d'urgence, d'abord pénales, ensuite civiles. Toutefois, les avocats ne sont pas équipés de masques, ce qui pose des difficultés.

La juridiction pénale fonctionne : elle gère toutes les procédures d'urgence. Les audiences de comparution immédiate sont tenues, même si leur volume est moins important qu'avant la crise.

Pour ce qui concerne le fonctionnement de la justice en général, peut-être faut-il distinguer les petites juridictions et les plus importantes. Ces dernières semblent avoir davantage de difficultés, en particulier pour la gestion de l'accueil du public. La distanciation sociale n'est pas toujours facile à appliquer pour elles.

Monsieur Leconte, il n'y a effectivement pas de reconduites à la frontière en ce moment, excepté quelques cas au Brésil. Nous en saurons davantage grâce aux prochaines auditions. Patrick Kanner, Nathalie Delattre et moi-même poursuivons notre travail, au-delà de ce rapport d'étape.

Enfin, madame Costes, les enseignants se rendant en prison ne sont généralement pas des vacataires, mais des professeurs titulaires. Ce personnel est distinct de celui qui intervient dans les centres éducatifs fermés. Cela étant, un travail spécifique reste à mener sur cet important sujet.

M. Loïc Hervé, co-rapporteur. – Madame Troendlé, comme l'a rappelé Cédric O, l'application StopCovid soulève des enjeux majeurs en termes de souveraineté. Après la décision allemande, elle-même précédée de la décision suisse, le Gouvernement a-t-il l'intention de changer de pied ? Je l'ignore. Les Allemands ont agi au nom d'un certain pragmatisme, mais leur choix soulève bien des difficultés.

D'ailleurs, si nous construisions une application avec les GAFAM ou si l'on retenait leur dispositif clef en main, Apple et Google, qui travaillent également à des dispositifs alternatifs, comme des bracelets, ne pourraient pas s'exonérer du règlement général sur la protection des données (RGPD) et de la loi française. Ils seraient placés sous le contrôle de la CNIL et du Parlement ; la question du lieu d'hébergement des données personnelles et, *a fortiori*, médicales, serait notamment soulevée, et le débat d'ensemble serait rouvert.

Hier, devant l'Assemblée nationale, le Premier ministre ne semble pas s'être engagé dans la voie empruntée par l'Allemagne. Il a même parlé du consortium européen. Cela étant, qu'en reste-t-il ? Dany Wattebled et moi-même restons très vigilants, même si l'application StopCovid, telle que nous l'avons étudiée, risque d'être abandonnée purement et simplement.

M. Alain Richard, co-rapporteur. – Monsieur Jean-Yves Leconte, le chiffre de 130 000 Français rapatriés, qui figurait dans le projet de rapport, appelle effectivement certaines précisions.

Quant à la possibilité de différencier les dates des élections consulaires en fonction des zones géographiques, elle doit être nuancée. Cela étant, la règle qui s'impose au législateur est la suivante : toute interruption du processus électoral doit être de nature exceptionnelle. Le législateur doit, autant que possible, rétablir la continuité des élections. Or

les situations sanitaires seront substantiellement différentes dans les pays où se trouvent des ressortissants français.

L'éventuel report des élections consulaires, comme celui des élections municipales, se répercutera nécessairement sur le calendrier des élections sénatoriales : or tous les collèges sénatoriaux devront se réunir le même jour, ce qui est logique pour une élection nationale. Il ne peut pas y avoir de différenciation pour des élections parlementaires.

Monsieur Marc-Philippe Daubresse, il conviendra d'organiser le scrutin municipal dès que la situation sanitaire le permettra. C'est sur la base d'un argument sanitaire, et non pour des commodités politiques, que l'on pourrait décider un renvoi ultérieur des élections municipales. Au reste, on ne peut pas tenir trois élections pour des collectivités différentes le même jour dans les mêmes bureaux de vote.

Madame Catherine Troendlé, pour maintenir le second tour des élections municipales dans les petites communes, il faudrait que les indications de sécurité sanitaire le permettent. En particulier, depuis le 15 mars, il faudrait avoir progressé au titre des mesures de précaution, notamment en édictant l'obligation de porter le masque.

De mémoire, sur les 25 000 communes de moins de 1 000 habitants, 18 000 dénombrent moins de 500 personnes. Pour ces dernières, les bureaux de vote comptent en général moins de 400 électeurs, soit beaucoup moins qu'en zone urbaine.

Entre 500 et 1 000 habitants, la possibilité d'assurer le vote en juin ou au début de juillet doit être conditionnée à la subdivision des bureaux ; chacun d'entre eux devrait totaliser, au maximum, 450 ou 500 électeurs inscrits. Ainsi, tout rassemblement nombreux serait exclu, ce qui resterait le cas dans les bureaux de vote urbain. Ces deux restrictions s'imposent.

M. Philippe Bas, président. – Mme Delattre a apporté quelques précisions par écrit pour répondre à Mme Costes : des auditions doivent avoir lieu avec les représentants de la PJJ et de l'Éducation nationale prochainement. La PJJ a tardé à répondre à cette demande d'audition, mais la date est maintenant prise. Nos collègues pourront ainsi apprécier les conditions dans lesquelles la poursuite de la formation des mineurs pourrait être assurée dans l'univers carcéral.

Nous apporterons quelques modifications à notre document avant de le rendre public.

M. Pierre-Yves Collombat. – Une observation à notre collègue Buffet : nombre de chefs de juridiction ont un sentiment d'abandon de la part de leur ministère.

S'agissant du problème particulièrement aigu de la Seine-Saint-Denis, je souligne que notre rapport n'est pas terminé. C'est un rapport d'étape. La situation de ce département ne nous a pas échappé. Les effets sanitaires et sociaux de la crise y sont particulièrement cruels. On ne peut pas aborder le traitement d'une crise totale comme celle-là par petits bouts : la pauvreté a un impact sur la mortalité ; la crise a un impact sur les revenus et les difficultés à vivre.

En Seine-Saint-Denis, les collectivités territoriales ont été très réactives. Le conseil départemental a, par exemple, rouvert une cuisine centrale qui servait à la population 1 500 repas il y a encore un mois et en sert maintenant 6 000. Ces repas sont livrés aux

familles des élèves actuellement privés de cantine. Le corollaire, ce sont des coûts importants pour les collectivités au moment où les réformes fiscales, si elles se poursuivent, affecteront les recettes du département, qui baisseront. Dans ce département, les collectivités territoriales font face à des problèmes sociaux et financiers très graves. Nous intégrerons cet aspect des choses dans notre rapport final.

M. Philippe Bas, président. – Merci à tous. Je vous propose d’adopter le principe de la publication de ce rapport d’étape dont la rédaction sera affinée dans les heures qui viennent.

La commission autorise la diffusion, sur le site internet du Sénat, du rapport d’étape présenté par la mission de suivi.

La téléconférence est close à 12 h 45.

Lundi 4 mai 2020

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 10 h 15.

Projet de loi prorogeant l’état d’urgence sanitaire et complétant ses dispositions – Nomination d’un rapporteur

La commission désigne M. Philippe Bas rapporteur sur le projet de loi n° 414 (2019-2020) prorogeant l’état d’urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

- Présidence de M. François-Noël Buffet, vice-président -

Projet de loi prorogeant l’état d’urgence sanitaire et complétant ses dispositions – Désignation des candidats pour faire partie de l’éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Philippe Bas, François-Noël Buffet, Alain Milon, Philippe Bonnecarrère, Mme Laurence Rossignol, MM. Jean-Pierre Sueur et Alain Richard comme membres titulaires, et de M. Mathieu Darnaud, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Vincent Segouin, Hervé Marseille, Jean-Luc Fichet et Mmes Maryse Carrère et Esther Benbassa comme membres suppléants de l’éventuelle commission mixte paritaire réunie pour examiner les dispositions restant en discussion du projet de loi prorogeant l’état d’urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

Projet de loi prorogeant l’état d’urgence sanitaire et complétant ses dispositions – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mes chers collègues présents et virtuellement présents, nous sommes saisis d’un projet de loi dont l’objet principal est la reconduction, pour deux mois, de l’état d’urgence sanitaire. À cette occasion, le Gouvernement nous propose également deux séries de dispositions importantes : la première concerne la mise en

quarantaine et le placement à l'isolement de certaines personnes infectées ou susceptibles d'avoir été infectées par le virus ; la seconde concerne la mise en place d'un système d'information centralisé alimenté par les médecins, les laboratoires d'analyses biologiques et les services de l'assurance maladie. Par ailleurs, le texte qui nous est présenté ne comporte aucune mesure relative à la responsabilité pénale des personnes qui, à raison de leurs fonctions, vont être amenées à prendre des décisions d'organisation destinées à ralentir ou à éviter la propagation du Covid-19.

La prolongation de l'état d'urgence est nécessaire pour passer de la phase de confinement à la phase de déconfinement. La reprise de l'activité – des écoles, des entreprises et des services publics – va entraîner une multitude de décisions individualisées en termes d'organisation. Je vous proposerai de ne prolonger l'état d'urgence sanitaire que jusqu'au 10 juillet prochain, afin de ne pas aller au-delà d'un délai de deux mois après le début du déconfinement. Quoi qu'il en soit, il est probable que le Gouvernement nous demandera au mois de juillet de prolonger cet état d'urgence sanitaire, le cas échéant pour prendre des mesures beaucoup plus souples. Mais, compte tenu de l'importance des demandes formulées par le Gouvernement à l'occasion de ces projets de loi, il me semble indispensable que le contrôle du Parlement s'exerce dans un délai un peu plus court que celui qui est prévu par le Gouvernement.

La plupart des mesures que le Gouvernement est susceptible de prendre au cours de la période de déconfinement ne sont d'ailleurs pas d'ordre législatif. En effet, la loi du 23 mars 2020 **d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19** permet au Gouvernement de prendre de très nombreuses mesures. C'est ainsi qu'il pourrait tout à fait décider que le confinement est maintenu dans les départements rouges et prescrire des mesures réglementaires en ce sens. Nous ignorons d'ailleurs totalement, sauf s'agissant de l'ouverture des parcs et jardins, les conséquences qui seront tirées du classement des départements en plusieurs catégories de couleurs différentes – cela n'a pas été dévoilé dans la stratégie de déconfinement présentée à l'Assemblée nationale. Nous avons donc déjà donné l'essentiel des pouvoirs nécessaires. Le Gouvernement n'en demande pas plus, sauf pour la question de la quarantaine et de l'isolement ainsi que pour la mise en place de ce système d'information.

Pour l'organisation de ce déconfinement progressif, une multitude de décisions vont être prises par des autorités privées et publiques – maires, chefs d'entreprise, autorités organisatrices de transport (AOT) –, dans une multitude de lieux. Se pose alors la question de leur responsabilité. Il m'a paru indispensable d'introduire, à l'article 1^{er}, des dispositions visant à prendre en compte la situation des personnes qui se verraient reprocher pénalement d'avoir indirectement contribué à la propagation du virus, alors même qu'elles auraient scrupuleusement respecté, non seulement les obligations et interdictions édictées au titre de l'état d'urgence sanitaire, mais aussi les autres consignes particulières de prudence imposées par les lois et règlements. Je me suis longuement interrogé sur l'étendue de cette exonération. Les autorités qui organisent le déconfinement – celles qui exercent, sur le fondement du code de la santé publique, un pouvoir de police administrative spéciale, c'est-à-dire les ministres et les préfets – ne doivent pas échapper à leur propre responsabilité ; en revanche, toutes les autres autorités, qui ne tirent pas du code de la santé publique de responsabilités en matière de police administrative, se verraient protégées, dans une certaine mesure. Bien évidemment, si la contamination est intentionnelle ou s'il y a violation des lois et règlements ou des mesures individuelles de police sanitaire, il y aura délit, voire crime – il ne saurait y avoir d'exonération de responsabilité.

Le texte comporte également des dispositions assez redoutables, mais absolument nécessaires, sur les systèmes d'information. Elles impressionnent par leur caractère massif. Le Premier ministre a évoqué les chiffres : jusqu'à 3 000 personnes sont contaminées chaque jour ; chacune d'entre elles a rencontré en moyenne 20 à 25 autres personnes dans les jours précédant sa consultation chez le médecin ; ce qui nous fait un total de 525 000 tests de dépistage à effectuer chaque semaine ; disons 700 000 pour avoir de la marge. Ces 525 000 personnes vont être l'objet d'un suivi *via* un fichier.

Si la création de ce fichier est soumise à un vote du Parlement, c'est qu'il comportera des données médicales auxquelles des non-médecins et des non-professionnels de santé devront avoir accès. C'est donc, juridiquement, la question du secret médical que nous traitons aujourd'hui, même si, politiquement, nous traitons aussi d'autres questions, inextricablement liées : du respect de la vie privée et de l'efficacité de la lutte contre le Covid-19. Hors cette question du secret médical, le dispositif souhaité pourrait entrer en vigueur sans qu'il soit besoin pour le Gouvernement de recourir à la loi, puisque le règlement général sur la protection des données (RGPD) le permet. Il est ainsi expressément prévu que les fichiers comportant des données personnelles concernant la santé et destinés à la poursuite d'un intérêt supérieur – comme peut l'être la lutte contre l'épidémie de Covid-19 – puissent être mis en œuvre sur cette base juridique et pour cette finalité. Néanmoins, nous sommes saisis de cette question et je vous proposerai d'aller très au-delà de la simple question du secret médical.

Concrètement, le dispositif qui est proposé commence par la visite d'un patient présentant des symptômes du Covid-19 chez un médecin : le médecin lui prescrit un test de dépistage et doit en principe entrer des informations sur le système d'information qui le relie déjà à l'assurance maladie. Le médecin doit aussi demander au patient quelles ont été les personnes qu'il a rencontrées dans les jours précédant la consultation, que l'on appelle les « cas contacts ». Ces noms doivent aussi être intégrés au fichier. Les médecins généralistes auront droit à une prestation tarifée particulière pour cette consultation. Le laboratoire d'analyses médicales sera, quant à lui, appelé à renseigner le fichier avec le nom du patient et le résultat du test. Une plateforme de l'assurance maladie, composée très largement de non-médecins, qui aura reçu l'information *via* le laboratoire d'analyses médicales, appellera alors le patient pour lui demander quelles sont les personnes qu'il a rencontrées les jours précédents. Ces personnes seront contactées, elles devront faire un test de dépistage sous 24 heures et entrer en quatorzaine, et ce même si le test de dépistage est négatif, car les tests ne sont pas encore totalement fiables et la personne peut être dans une période d'incubation dont la durée est inconnue. Il ne s'agit pas ici d'obligations légales, ni de décisions de police administrative, mais bien de prescriptions médicales : le dispositif repose sur le civisme et l'esprit de responsabilité de chacun.

De proche en proche, nous allons donc être amenés à suivre de très nombreux Français. Le dispositif n'est pas de nature différente de ce qui se passe aujourd'hui pour une méningite. Quand j'étais ministre de la santé, j'avais été surpris d'apprendre que, en cas de méningite dans une école primaire, j'étais très largement informé et que je pouvais donner des consignes. Nous sommes donc déjà organisés dans la lutte contre les contagions pour traiter ces informations. La différence aujourd'hui, c'est qu'il s'agit d'un système massif, avec la manipulation d'informations *via* un fichier centralisé, ce qui préoccupe légitimement beaucoup d'entre vous. C'est pourquoi je vous proposerai d'apporter plusieurs garanties concernant l'alimentation et l'utilisation de ce fichier.

Comme le suggère la commission des affaires sociales, que je suivrai, il ne faudrait pas que toutes les pathologies de la personne testée – problème cardiaque, surpoids,

hypertension artérielle, maladie respiratoire, etc. – se retrouvent dans ce fichier. Ce sont des informations certes utiles pour soigner spécifiquement cette personne, mais pas pour limiter la propagation du virus et lutter contre l'épidémie. Il nous paraît donc nécessaire de préciser que les informations médicales contenues dans le fichier se rapportent directement à l'infection par le Covid-19. Je vous proposerai également de garantir un droit d'accès et d'information pour les personnes dont les données sont inscrites dans ce fichier à l'initiative de tiers, un droit de rectification d'une information erronée et un droit d'opposition, afin d'éviter d'éventuelles dénonciations malveillantes de faux cas contacts. Il faut protéger celui qui proteste d'avoir été inscrit à tort, car quatorze jours sans aller travailler sur la base d'une dénonciation mensongère, cela n'est pas acceptable. Le Sénat doit être à la hauteur de son rôle de gardien des libertés publiques et individuelles.

Je vous proposerai aussi d'exclure que ce dispositif puisse servir de fondement juridique au développement de l'application Stop-Covid. Cela n'est pas indispensable, mais il faut donner un coup d'arrêt aux spéculations sur le mésusage de ce système d'information.

Je ne m'étendrai pas sur les dispositions de mise en quarantaine et d'isolement des personnes venant de l'étranger ou quittant l'Hexagone à destination de l'outre-mer. J'ai toutefois été stupéfait de constater que la Corse était soumise au même régime que l'outre-mer. Je vous proposerai donc quelques modifications.

La commission des affaires sociales prévoit un système contraignant en cas de réitération de l'observation des recommandations médicales. Mon avis diverge cependant de celui de la commission des affaires sociales.

Enfin, quelques questions subsistent sur la liste des agents verbalisateurs, mais nous y reviendrons au moment d'examiner les articles.

M. Alain Richard. – Je partage l'approche de notre rapporteur. J'ai toutefois une première réserve au sujet des citoyens réfractaires et une seconde réserve, toute personnelle, sur l'immunité pénale. Votre dispositif me semble en effet délicat à soutenir devant le juge constitutionnel, car la protection contre les plaintes abusives est déjà assurée par la loi du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, dite loi Fauchon, et la Cour de cassation l'encadre parfaitement depuis vingt ans. Il y a certes besoin de réassurance et d'accompagnement moral des décideurs, et tout particulièrement de nos collègues maires, mais nous sommes un peu loin du droit. Je me plierai néanmoins à la très large majorité et je tiens à rendre hommage au travail accompli.

M. Philippe Bonnecarrère. – Pourquoi ne pas avoir prévu de déclaration obligatoire de la maladie ? Cela aurait été une voie de droit commun.

Un arrêté publié au *Journal Officiel* du 22 avril dernier autorise la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM) et le *Health Data Hub* à collecter un large éventail de données. Comment cette nouvelle base de données s'articulera-t-elle avec le système d'information prévu à l'article 6 ?

À l'article 1^{er}, je n'ai pas d'observation à formuler quant au délai de prorogation de l'état d'urgence sanitaire. S'agissant de la responsabilité, l'observation de notre collègue Alain Richard me semble justifiée. Mais il faut aussi tenir compte du caractère atypique de la situation : il est demandé aux décideurs de prendre des mesures dont une partie est contraire à l'avis du comité de scientifiques Covid-19.

Permettez-moi enfin de vous faire part de mon étonnement concernant vos propositions à l'article 6. Tout comme le président Bas, je suis attentif aux libertés. Mais les garanties que vous nous proposez sur la limitation du champ des pathologies et le droit d'accès – avec probablement très peu de recours – sont loin d'être le cœur du sujet. Pourquoi l'identité du patient devrait-elle figurer dans le fichier central ? Pourquoi ne pas anonymiser ce fichier ? Et ne risque-t-on pas de priver la recherche d'informations importantes en supprimant la mention des pathologies du patient ? Je suis favorable à ce qu'une enquête épidémiologique soit menée localement, mais pourquoi la plateforme devrait-elle révéler l'identité du patient aux cas contacts ? Dès que l'on quitte la communauté médicale de proximité, les données doivent être anonymisées. À rebours, je ne vois aucune objection à ce que la science dispose de toutes les caractéristiques médicales du patient anonymisé.

Mme Maryse Carrère. – Je remercie notre rapporteur pour ses explications concises. Nous partageons les mêmes préoccupations : nous n'avons eu qu'un jour et demi pour étudier un texte qui n'est pas anodin dans la mesure où il traite certes de l'état d'urgence sanitaire, mais, surtout, il comporte plusieurs mesures de nature à porter atteinte aux libertés individuelles.

Notre commission assure actuellement un suivi des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire : quelles leçons pouvons-nous tirer des questions que nous avons posées dans ce cadre ?

Mon groupe a déposé plusieurs amendements qui nous semblent essentiels, notamment sur la question du délai de prorogation. Nous proposons de faire démarrer ce délai à compter du vote de la loi, donc probablement à partir de jeudi prochain.

Nous avons de sérieux doutes sur les articles 2 et 3, notamment sur la question des mineurs : dans quelles conditions les mineurs pourront-ils être mis en quarantaine ? Tout est flou à ce stade. La réquisition prévue par le texte concerne-t-elle seulement les brigades médicales ? En outre, nous ne disposons d'aucune précision sur les personnes qui pourraient être réquisitionnées dans le cadre de ces brigades médicales. Nous avons aussi beaucoup de questions sur les outre-mer. Notre collègue Stéphane Artano, sénateur de Saint-Pierre-et-Miquelon, devra-t-il subir une quatorzaine s'il souhaite revenir siéger parmi nous, au motif qu'il doit passer par le Canada pour revenir ? Les zones de transit sont-elles des espaces neutralisés pour l'application de ces dispositions ?

Il ne nous semble pas facile de dédouaner les maires de leurs responsabilités, comme le souligne notre collègue Alain Richard. Soulignons néanmoins qu'à une semaine de l'échéance du déconfinement, les maires ne sont toujours pas associés au plan de déconfinement, alors même que l'on prône le couple maire-préfet depuis quelques mois ! Les maires ont été uniquement associés sur le sujet des écoles.

M. Jean-Pierre Sueur. – Au nom de mon groupe, je tiens à m'associer aux propos de notre collègue Maryse Carrère : les conditions dans lesquelles nous travaillons sont exorbitantes. Nous examinons ce lundi matin un texte qui a été adopté par le conseil des ministres samedi dernier : c'est sans précédent ! Nous avons mobilisé des personnes toute la nuit pour rédiger des amendements. Ce sont des conditions inacceptables, même dans la situation que nous connaissons. Nous aurions pu bénéficier de quelques jours de plus. Ces conditions sont difficiles à admettre pour le fonctionnement du Parlement.

Nous partageons la position de notre rapporteur sur la question de la responsabilité. S'agissant des élus, nous sommes tous en contact avec de très nombreux maires. Un de nos amendements, auquel nous tenons absolument, a malheureusement été déclaré irrecevable, mais nous le modifierons afin de le redéposer en vue de la séance publique.

Nous proposons de limiter la prorogation de l'état d'urgence à un mois, afin de respecter les droits du Parlement.

À l'article 6, nous avons eu de grands débats autour des nécessités sanitaires, de la liberté et du respect de la vie privée. La synthèse est difficile, mais nous refusons le recours à toute nouvelle ordonnance : cela n'est pas acceptable sur un sujet aussi sensible. Nous veillerons aussi à ce que ce dispositif ne soit pas l'occasion de faire passer subrepticement le système Stop-Covid.

La demande de prorogation de l'état d'urgence appelle une série de questions sur des sujets que nous avons évoqués dans la loi du 23 mars 2020 et qui ne sont pas dans le texte qui nous est soumis aujourd'hui. C'est le cas des élections municipales, au sujet desquelles nous avons déposé un amendement, car l'élection des maires et des adjoints des communes dont le conseil municipal a déjà été intégralement renouvelé est très attendue. Et de nombreux sujets – sur le droit du travail, la détention provisoire, etc. – ne sont pas non plus traités dans ce texte. Nous avons donc déposé des amendements.

M. Vincent Seguin. – Vous avez évoqué le contrôle de la quatorzaine, soit par la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) soit par le médecin traitant. Comment pourrions-nous nous assurer du respect de cette mesure ? Si le porteur du virus est une personne seule, qui assure sa prise en charge – sont-ce les élus ?

Vous proposez que les élus soient soumis à une obligation de moyens, et non de résultat. *Quid* des chefs d'entreprise ? Je rappelle qu'en moyenne, chacun d'entre eux emploie six salariés dans notre pays. S'ils étaient soumis à une obligation de résultat, il leur serait très compliqué de mettre en place un dispositif de protection. Ils ne peuvent pas, par exemple, prendre la température de leurs salariés.

M. Pierre-Yves Collombat. – Avec le recul, on peut dire que le Gouvernement et le Président de la République ont commencé par daigner reconnaître le problème avant de se lancer dans une série d'improvisations, avec des mesures de bricolage, et de défausses. Avec ce projet de loi, on continue dans la même voie.

L'improvisation, d'abord : s'agissant du suivi des personnes susceptibles d'avoir été contaminées, on nous a d'abord vanté une méthode – l'application Stop Covid –, avant de reconnaître qu'elle n'était pas opérante. On s'en tient donc, comme on le constate avec ce texte, à des généralités. L'exécution posera problème : qui assurera le suivi des personnes contaminées ? L'assurance maladie ? C'est une plaisanterie ! M. Delfraissy l'a dit devant la commission, il faut des brigades sanitaires, pour lesquelles 30 000 personnes sont requises. Mais où sont-elles ?

On ne peut pas donner un blanc-seing au Gouvernement sur la base de préconisations générales. Le travail réalisé par la commission est positif, mais nous ne devons pas éternellement nous contenter de limiter les dégâts.

La défausse, ensuite, sur un plan tant pratique – que les élus se débrouillent pour appliquer les recommandations ! – que pénal et politique. Si la situation s’améliore, ce sera grâce aux mesures du Gouvernement ; si ce n’est pas le cas, ce sera évidemment la faute de ceux qui ne les ont pas fait appliquer !

Il faut régler certains problèmes, notamment celui de la responsabilité des élus, lesquels ne peuvent pas être mis dans le même sac que tous les autres. Puisque ce sont des bénévoles qui exercent des fonctions gratuites, il faut les exonérer de responsabilité pénale s’ils appliquent les lois et règlements pris dans le cadre de l’état d’urgence sanitaire. J’ai déposé un amendement sur ce point.

M. François-Noël Buffet, président. – Mes chers collègues, je vous rappelle que nous devons examiner 170 amendements. Je vous demande donc d’être concis.

M. Loïc Hervé. – Je rejoins mes collègues qui ont dénoncé les conditions de travail du Parlement. Il a été matériellement impossible d’organiser des auditions pour préparer l’examen de ce projet de loi, qui ne se contente pas simplement de prolonger l’état d’urgence sanitaire.

Le Gouvernement avait déployé des trésors de pédagogie pour nous convaincre de l’intérêt de l’application Stop Covid, qui n’est pour l’instant pas mise en place. Il ne peut faire de même s’agissant de l’article 6, dont il ne connaît pas les implications matérielles.

J’approuve le raisonnement de M. Bonnecarrère : nous devons définir la ligne de crête entre l’urgence sanitaire et la préservation des libertés publiques, dont le Sénat est le défenseur.

Comment seront menées les enquêtes épidémiologiques ? Dans quel cadre juridique et numérique se dérouleront-elles ? Dans un certain nombre de *clusters*, elles ont été conduites par des médecins et par les agences régionales de santé (ARS).

Le dispositif prévu à l’article 6 relevait du règlement. Le Gouvernement a fait le choix de l’élever au niveau législatif. Est-ce une garantie supplémentaire ? Si tel est le cas, je comprends la logique du rapporteur, qui a rappelé les règles fondamentales de la loi du 6 janvier 1978 sur le droit d’accès, de rectification et de suppression des données collectées.

Des contrôles supplémentaires sont-ils prévus ? Seront-ils le fait du Parlement, de la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL), d’une commission *ad hoc* ?

Les réponses à ces questions détermineront notre positionnement sur l’article 6.

M. Alain Marc. – De nombreuses questions sur la responsabilité juridique des maires se posent, notamment dans la perspective de la réouverture des écoles. Ceux-ci ont une obligation de moyens : ils ont procédé à des enquêtes pour savoir combien d’enfants seront présents en classe à partir de la semaine prochaine. L’organisation des classes devra être revue, et il est important pour les maires de prouver qu’ils ont respecté leurs obligations. Peut-on leur conseiller, pour éviter une mise en cause juridique ultérieure, de tourner une vidéo tous les matins pour montrer que le protocole a bien été respecté, voire de faire venir un huissier ?

M. Jean-Yves Leconte. – Ce projet de loi vise à mettre en musique l’intervention du Président de la République du 13 avril dernier. Alors que le Gouvernement a eu jusqu’au

2 mai pour préparer son texte, le Sénat a 48 heures pour l'examiner... Durant cette période, on nous a « amusés » avec le système Stop Covid pour finalement mettre en place un dispositif beaucoup plus intrusif, sur lequel nous n'aurons pas autant travaillé. Nous déposerons un amendement visant à rendre ce fichier interopérable avec ceux de nos partenaires européens qui respectent les mêmes conditions de sécurité.

Les dispositions prévues aux articles 2 et 3 ne sont pas très claires : quelle est la différence entre une quarantaine et un placement à l'isolement ? S'agissant de la quarantaine, la question des garanties, particulièrement pour les mineurs, devrait relever du domaine législatif.

Depuis plusieurs mois, de nombreux pays ont mis en place des contrôles aux frontières, notamment des questionnaires de santé ou la prise de la température. La France n'a jamais pris de telles dispositions. Il est paradoxal de mettre en place des quarantaines au moment où l'épidémie est moins virulente, à l'inverse de ce qu'ont fait d'autres États, qui ont décidé de ce genre de mesures au début de l'épidémie.

Les Français qui vivent hors de notre pays ont été incités par le Gouvernement à ne pas rentrer – seules les personnes qui étaient de passage à l'étranger ont été rapatriées. Après le déconfinement, ils seront soumis à une quarantaine... Cette mesure ne devrait s'appliquer que si ces personnes refusent de se soumettre à des tests ou à un examen médical ; sans infection avérée, il n'y a pas de raison de les priver de liberté. Avec ce type de disposition, il n'y aura plus un seul touriste en France d'ici à la fin de l'année.

M. André Reichardt. – Je m'offusque qu'aucune disposition ne soit prévue pour exonérer les élus et les chefs d'entreprise de leur responsabilité, à tout le moins pénale. Je me félicite que le rapporteur ait prévu un amendement en ce sens.

Il n'y a rien non plus dans le texte sur le rôle des élus locaux dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Depuis l'entrée en vigueur de la loi d'urgence du 23 mars 2020, les maires ont perdu une grande partie, si ce n'est la totalité, de leurs pouvoirs de police administrative générale. Lorsqu'on leur demande leur avis, il est très peu pris en compte. Nombre d'entre eux se voient comme des spectateurs dans la gestion de cette crise, et ne l'acceptent pas.

Par une décision du 17 avril 2020, le Conseil d'État a estimé, me semble-t-il, que le maire pouvait prendre des mesures plus protectrices de la santé publique que celles qui sont adoptées sur l'ensemble du territoire à condition, notamment, que des circonstances locales particulières le justifient. Nous pourrions ajouter cette possibilité dans le texte par amendement.

Sur l'article 6, j'approuve complètement les observations de M. Bonnacarrère sur l'absence d'anonymisation, en particulier pour les cas contacts. Là encore, nous pourrions améliorer le texte.

Enfin, stop aux ordonnances ! Si nous confions, comme le texte le prévoit, au Gouvernement le soin de modifier, par ordonnance, le cadre légal de cette nouvelle application, il ne faudra pas s'étonner que cela aboutisse à un dispositif qui ne satisfasse pas le Sénat, le protecteur des libertés publiques.

Mme Esther Benbassa. – Je rejoins nombre de remarques faites par mes collègues. Avec mon groupe, nous nous interrogeons sur le bien-fondé de la prorogation de l'état d'urgence sanitaire. Il y a bien sûr nécessité à agir pour enrayer l'épidémie, mais l'état d'urgence, tel qu'il a été voté le 23 mars, n'est pas satisfaisant et a conduit à une gestion de crise désordonnée. Le président de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a évoqué un risque d'accoutumance aux mesures de contrôle. Nous demandons plutôt plus de masques, de tests, de lits d'hôpital. L'état d'urgence sert simplement de bouclier à l'exécutif.

L'article 6 mériterait d'être profondément remanié, et le rapporteur a présenté quelques éléments allant en ce sens. Mon groupe demande la suppression de cet article dans sa rédaction actuelle.

Mme Marie Mercier. – Aux termes de l'article L. 3113-1 du code de la santé publique, les médecins doivent informer les autorités compétentes s'ils diagnostiquent chez un patient une maladie contagieuse. Je ne pense pas que la mesure prévue par le texte soit véritablement une nouveauté.

Mme Sophie Joissains. – Le groupe de l'Union centriste est d'accord pour écourter la durée de l'état d'urgence prévue à l'article 1^{er}. L'article 2 ne pose pas problème. Nous avons déposé un amendement de suppression de l'article 6, et un amendement de repli. Celui-ci prévoit une enquête de terrain pour déterminer les contacts et recueillir les données, lesquelles devront ensuite être anonymisées avant d'être saisies dans le système d'information.

La CNIL a rendu un avis sur l'arrêté du 21 avril 2020, qui met déjà en place une plateforme des données de santé, le *Health Data Hub*. Elle a soulevé la question des contrats de sous-traitance, dont l'un mentionne la possibilité d'héberger certaines données aux États-Unis, ce qui est en contradiction avec notre position sur le RGPD. L'État devrait s'impliquer sur cette question.

Enfin, je rappelle qu'Hervé Maurey a déposé une proposition de loi sur la responsabilité des maires. Ceux-ci attendent avec impatience une clarification sur le sujet.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mes chers collègues, j'ai pris bonne note de l'ensemble de vos observations. Pour éviter de répéter mon propos liminaire ou d'anticiper les avis que je donnerai sur les amendements, je répondrai au fur et à mesure de l'examen des articles du texte.

EXAMEN DES ARTICLES

M. Philippe Bas, rapporteur. – Comme c'est l'usage, je voudrais commencer par évoquer le cadre dans lequel la commission a examiné la recevabilité des amendements au titre de l'article 45 de la Constitution, sur la base du protocole adopté à cette fin par la Conférence des présidents.

La commission a considéré que le périmètre du projet de loi incluait des dispositions liées à la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et au système de verbalisation, le dispositif d'isolement et de quarantaine ainsi que le traitement dématérialisé d'un certain nombre d'informations médicales. Ne sont donc pas recevables les amendements relatifs au droit électoral, aux règles de fonctionnement des collectivités territoriales, ainsi qu'à des

mesures budgétaires, fiscales, économiques et sociales – autant de domaines qui ne sont pas traités dans le texte du Gouvernement.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous ne sommes pas d'accord avec la liste que vous venez de dresser, pour une raison de bon sens. Le projet de loi prorogeant les dispositions d'un texte antérieur, il nous semble donc que celles-ci peuvent donner lieu à des amendements.

M. Alain Richard. – L'article 45 a récemment fait l'objet d'une analyse très complète du secrétaire général du Conseil constitutionnel dans *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*. La tâche est malaisée, mais il me semble que les dispositions de la loi du 23 mars 2020 relatives à la continuité des activités nationales pourraient faire l'objet d'amendements dans le texte qui prolonge cette loi. Je pense notamment aux missions éducatives. Je reconnais que le débat est ouvert.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Lors de l'examen des amendements, je ferai preuve de souplesse dans l'appréciation du périmètre que je vous ai donné à titre indicatif.

Monsieur Richard, je n'ai pas exclu la continuité des activités nationales du périmètre de recevabilité des amendements, mais je ne l'ai pas non plus inclus. Ce point mérite discussion.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Lorsque nous avons examiné la loi du 23 mars 2020, nous avons décidé de ne pas appliquer l'article 45 de la Constitution. Nous avons considéré que les conditions dans lesquelles le Parlement légiférerait justifiaient cette décision, même si le champ du texte était large. Il devrait en être de même aujourd'hui, vu les conditions invraisemblables, et même inacceptables, dans lesquelles nous avons travaillé.

À part le droit électoral, tous les domaines que vous avez cités relèvent de l'état d'urgence sanitaire. Nous ne devons pas brider la contribution du Parlement au-delà de ce que le Gouvernement nous impose déjà.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je prends acte de toutes ces observations. Nous ferons de notre mieux ensemble.

J'évoquerai maintenant les amendements déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution. Il s'agit des amendements COM-24 rectifié, COM-27 rectifié, COM-52, COM-53 rectifié, COM-58, COM-75, COM-76, COM-77, COM-78, COM-86, COM-91, COM-97 et COM-102.

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-20 tend à supprimer la prolongation de l'état d'urgence sanitaire. Je propose de maintenir cette prorogation, mais de modifier la date d'expiration. L'avis est défavorable.

L'amendement COM-20 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-124 vise à mettre en place une dégressivité de l'état d'urgence sanitaire. J'y suis défavorable : en cas de deuxième vague de l'épidémie, il sera nécessaire de prendre certaines mesures. Il faut garder de la souplesse.

L'amendement COM-124 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-59 vise fixer au 23 juin la date d'expiration de la prorogation de l'état d'urgence. Je proposerai, pour ma part, la date du 10 juillet. Je suis donc défavorable à cet amendement.

L'amendement COM-59 n'est pas adopté.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Nous ne disposons que de peu de temps pour examiner les amendements. Le rapporteur devrait d'abord nous présenter les siens, nonobstant le dérouleur : nous les adoptons s'ils nous conviennent, sinon le débat s'engage.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mon amendement COM-159 réduit la durée de la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et anticipe sa date de fin au 10 juillet, soit deux mois après le 11 mai.

L'amendement COM-159 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-55 vise à éviter que les dispositions relatives à l'allongement de la durée de la détention provisoire ne soient prolongées jusqu'au 24 juillet prochain. Il est vital que la justice se remette au travail. La détention du fait de la loi avait été mise en place pour ne pas libérer des détenus en instance de jugement réputés dangereux.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je me réjouis de l'initiative du rapporteur. Nous avons déposé à ce sujet un amendement qui n'aura plus de raison d'être.

M. Alain Richard. – À quelle date cette disposition prendra-t-elle effet ?

Ce texte sera soumis au Conseil constitutionnel après son adoption, ce qui laisse un peu de temps à l'appareil judiciaire pour se préparer.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous avons fixé la date au 24 mai prochain.

Mme Sophie Joissains. – Nous avons aussi déposé un amendement visant à revenir au droit commun en matière de détention. Nous voterons celui du rapporteur.

L'amendement COM-55 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-123 prévoit la remise d'un rapport par le Gouvernement. Mais nous lui adressons des courriers chaque semaine dans le cadre du comité de suivi et nous multiplions les auditions... Nous demandons des informations de manière plus régulière et plus approfondie. Nous mettrons la baïonnette dans les reins du Gouvernement s'il le faut ! Je suis défavorable à cet amendement.

Mme Maryse Carrère. – Je le retire !

L'amendement COM-123 est retiré.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-125 est déjà satisfait par le droit en vigueur. Retrait ?

Mme Maryse Carrère. – Je le retire également.

L'amendement COM-125 est retiré.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement COM-126.

L'amendement COM-126 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Au moment d'aborder l'amendement COM-51, et sur les conseils de Mme de la Gontrie, je vous propose de débattre, dans un même temps, de tous les amendements portant sur la responsabilité pénale.

Ma proposition vise à modifier le régime de responsabilité pénale, uniquement pour l'épidémie du coronavirus SARS-CoV-2 et pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, par une disposition applicable à tous, et notamment aux maires, aux présidents de conseil départemental ou régional, mais aussi à toutes les autorités organisatrices d'une collectivité de travail. D'après mon amendement, et dans cadre précis, nul ne pourrait voir sa responsabilité pénale engagée pour, soit avoir exposé autrui à un risque de contamination, soit avoir causé ou contribué à causer une telle contamination. Mais des exceptions sont prévues si les faits ont été commis intentionnellement ou en violation manifestement délibérée d'une mesure de police administrative prise en application du code de la santé publique ou d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement.

Cette mesure s'inspire de la loi Fauchon, tout en étant plus protectrice. En revanche, le droit commun s'appliquerait aux autorités de l'État – ministres et préfets – en cas d'imprudence ou de négligence dans l'exercice des pouvoirs de police spéciale qui leur sont confiés au titre de l'état d'urgence sanitaire. Je n'ai pas voulu que l'on puisse parler d'un « amendement d'amnistie » à l'égard de ceux qui sont responsables de définir l'organisation de la protection des Français face à l'épidémie.

Mme Catherine Di Folco. – Quelle définition donnez-vous du mot « imprudence » ? Quelle distinction faites-vous avec le terme « négligence » ?

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – La disposition s'applique à tous, y compris aux personnes privées. Nous sommes très au-delà de la loi Fauchon !

Mme Sophie Joissains. – Nous avons, sur l'initiative d'Hervé Maurey, présenté un amendement plus restrictif, précisant que « les décisions prises au cours de l'état d'urgence sanitaire et en lien avec lui ne sauraient être constitutives d'une faute caractérisée ». À ce stade, nous le maintenons.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous avons, quant à nous, proposé un amendement qui incluait aussi la responsabilité civile. Selon celui-ci, dès lors qu'un maire – nous nous étions restreints aux élus locaux, mais c'est une bonne chose de prendre en compte tous ceux qui exercent une responsabilité – fait ce que l'État lui demande de faire, sa responsabilité ne peut être engagée. Je ne sais pas si l'amendement que propose le rapporteur couvre ce cas de figure... Mais, compte tenu des difficultés de mise en œuvre que soulèvent certaines règles fixées pour les écoles ou le transport, c'est une question que l'on nous soumet tous les jours.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je n'arrive pas à comprendre pourquoi le Sénat, représentant des collectivités territoriales, s'évertue à mettre sur le même plan la situation des élus, surtout des maires, et celles où les responsabilités sont exercées par des personnes dont

c'est le métier. On ne cesse de rappeler la gratuité du mandat, de saluer le dévouement de nos élus et, quand il s'agit de prendre en compte ce qu'on leur impose dans ce contexte si particulier, avec des réglementations dignes du père Ubu, on ne veut pas les exonérer de responsabilités, notamment en matière pénale !

Mme Jacqueline Eustache-Brinio et M. Vincent Segouin. – Il s'agit du même sujet.

M. Pierre-Yves Collombat. – Avec ma collègue Éliane Assassi, nous avons présenté des amendements qui revisitent légèrement les dispositions du code pénal issues de la loi Fauchon, en précisant que nous sommes dans la même situation qu'en cas de force majeure. Je ne comprends pas cette volonté de « dilution » au moment où la situation de nos élus, très spécifique en raison de leur champ d'intervention plus large et de leurs moyens plus faibles, appelle un traitement en urgence.

M. Alain Richard. – Les mesures d'élargissement de la protection proposées par Philippe Bas s'inscrivent dans un article hors de tout code, ce qui est normal pour une disposition temporaire. Toutefois, la logique en droit voudrait que l'on précise qu'elles s'appliquent « nonobstant toute disposition contraire du code pénal ». Je ne pousserai pas l'argumentaire pour réclamer cette insertion, mais il faut que ce soit très explicite au moment du vote de l'article.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Rendons hommage au travail réalisé par Hervé Maurey ! Même si l'amendement qu'il présente aujourd'hui est légèrement différent, il est le premier, avec sa proposition de loi, à avoir ouvert le débat sur la responsabilité pénale des maires. Mais il nous faut tout regarder à la loupe : dans la rédaction de l'amendement COM-2, il est question des « décisions prises au cours de l'état d'urgence sanitaire et en lien avec lui ». Lesquelles ? Prises par qui ? À quel moment ? Quant au lien, est-il direct ou indirect ? Si l'on veut satisfaire pleinement M. Maurey et les cosignataires de l'amendement, il vaut mieux opter pour la formulation que je défends et qui me semble plus aboutie. C'est, en quelque sorte, un amendement « Maurey plus ».

Mme Sophie Joissains. – Il faut le dire en séance !

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous nous abstenons sur l'amendement COM-51 : il est si large que nous craignons qu'il n'ait pas l'effet recherché. En ce sens, les propos de Pierre-Yves Collombat méritent sans doute d'être entendus.

Mme Esther Benbassa. – Je ne comprends pas bien non plus qu'une telle amnistie soit prévue pour les employeurs ou pour les fonctionnaires, dont les policiers. Des clarifications s'imposent pour que cela ne parte pas dans tous les sens !

M. Hervé Marseille. – À ce stade du débat, le problème est juridique, mais aussi politique : nous attendons une marque de confiance envers tous ceux qui s'engagent. En effet, même avec un texte parfaitement bordé, on n'empêchera jamais un magistrat d'instruire au pénal : en son temps, le directeur de cabinet de Mme *Roselyne Bachelot* et, plus tard, le conseiller de l'Élysée avaient été entendus pour une commande trop importante de produits ; ce pourrait être l'inverse pour la situation actuelle ! Mais vous avez emporté notre conviction, monsieur le président-rapporteur, et nous nous rallions à votre position.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Il s’agit bien d’exonérer de toute responsabilité pénale ceux qui auraient commis une infraction non intentionnelle tout en appliquant les règles fixées par l’État. Mais il n’y a pas d’amnistie ! Mon dispositif n’exonère pas les personnes qui commettraient un délit intentionnel ou violeraient de manière délibérée la loi ou les règlements.

M. Collombat tient à distinguer le cas des employeurs, dont ce serait le métier que d’assurer la sécurité de ceux qui sont sous sa direction. Mais le maire, c’est sa fonction ! La première fonction que l’on ait attribuée aux maires au XIX^e siècle est celle de l’hygiène et de la sécurité publiques. Nous proposons de les protéger s’ils n’ont pas intentionnellement commis de délit, mais ils ont, comme n’importe quel employeur, une fonction à assumer.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – L’amendement s’applique donc à tout le monde...

L’amendement COM-51 est adopté.

Articles additionnels après l’article 1^{er}

L’amendement COM-2 est retiré.

Les amendements COM-21, COM-36, COM-37 et COM-39 rectifié quater sont devenus sans objet.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement COM-3 rectifié *ter* subordonne la réouverture des écoles à un accord exprès du maire. C’est faire peser sur ce dernier une responsabilité qui n’est pas la sienne, puisqu’elle incombe au directeur de l’école sous l’autorité de sa hiérarchie. Je demande le retrait.

Mme Sophie Joissains. – Je le retire.

*L’amendement COM-3 rectifié *ter* est retiré.*

M. Philippe Bas, rapporteur. – Dans le même ordre d’idée, l’amendement COM-26 rectifié prévoit que le maire demande validation de la conformité au protocole sanitaire en vue de la réouverture d’une école. Que l’on ne mêle pas le maire à cela ! L’Éducation nationale doit assumer sa responsabilité !

M. Jacques Bigot. – Je souhaite intervenir au titre de l’amendement COM-25 rectifié, déposé par mes soins, que nous allons examiner. Celui-ci n’enlève rien à l’amendement du rapporteur, qui porte sur la responsabilité pénale, puisqu’il concerne la responsabilité administrative. Je rappelle que l’État ne peut être poursuivi au pénal, contrairement à une commune, un département ou une région. Il me semble donc essentiel de bien établir sa responsabilité administrative exclusive en matière de réouverture des établissements scolaires.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – J’entends les remarques du rapporteur quant au fait de ne pas imposer aux maires un rôle qui n’est pas le leur. Mais, jusqu’à présent, les directeurs d’école avaient plutôt compris qu’il était question d’une coordination par les maires ; ils pourraient s’inquiéter que l’on revienne dessus. En outre, en voulant éviter de mettre les maires dans la boucle, on y met les directeurs d’école. L’État entend-il se dédouaner, simplement avec la diffusion d’un protocole sanitaire long de 63 pages ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Ce problème est réglé en droit. L'article L. 411-1 du code de l'éducation fixe les pouvoirs du directeur d'école, lequel les exerce sous l'autorité de l'inspecteur d'académie, lui-même placé sous celle du recteur. L'État est donc pleinement responsable ; inutile de le préciser. On n'a pas attendu le **Covid-19** pour répartir les responsabilités entre le directeur d'école et le maire !

L'amendement COM-26 rectifié n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Pour les mêmes raisons, avis défavorable sur les amendements COM-28 rectifié et COM-29 rectifié.

Les amendements COM-28 rectifié et COM-29 rectifié ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-25 rectifié n'est pas adopté, de même que l'amendement COM-127.

Articles additionnels avant l'article 2

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je demande le retrait de l'amendement COM-70. À défaut, l'avis sera défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cela risque peut-être d'engendrer quelques lourdeurs, mais il me paraît nécessaire que, dans la période actuelle, les actes pris au titre de l'état d'urgence sanitaire nous soient transmis.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Dans le cadre de la loi du 23 mars 2020, nous avons voté un article L.3131-13 du code de la santé publique, prévoyant une information sans délai du Parlement sur les mesures prises, et le Gouvernement honore cette obligation.

M. Jean-Pierre Sueur. – Y compris s'agissant des décisions préfectorales ?

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – La transmission des actes des autorités administratives n'avait-elle pas été écartée en CMP ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous nous voyons transmettre, chaque semaine, toutes les mesures prises par les autorités, y compris préfectorales. Nous avons même eu communication d'arrêtés pris par les maires. Le Gouvernement joue le jeu.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous ne demandons pas à recevoir une copie de tous les actes émis, mais il est important que nous puissions y avoir accès si nécessaire. Au bénéfice de vos explications, nous retirons cet amendement.

L'amendement COM-70 est retiré.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Sous réserve d'une modification rédactionnelle, l'avis est favorable sur l'amendement COM-84.

M. François-Noël Buffet, président. – La modification demandée consiste à préciser que le conseil de scientifiques est celui qui est prévu par l'article L. 3131-19 du code de la santé publique.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous l'acceptons.

L'amendement COM-84 rectifié est adopté.

Article 2

M. Philippe Bas, rapporteur. – Irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution, l'amendement COM-103, portant sur le droit au logement opposable, est en outre satisfait par le moratoire général sur les délais de recours créé par l'ordonnance du 25 mars 2020.

M. Jean-Pierre Sueur. – On applique l'irrecevabilité au titre de l'article 45 à toutes les mesures sociales découlant de la première loi d'urgence sanitaire !

M. Philippe Bas, rapporteur. – Néanmoins, l'amendement est satisfait.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je le retire.

L'amendement COM-103 est retiré.

L'amendement COM-104 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable sur l'amendement COM-30.

M. Jean-Pierre Sueur. – Outre que, d'un point de vue général, nous n'avons pas la même conception de ce qui est irrecevable, je tiens à dire que la préoccupation exprimée par les auteurs de l'amendement COM-30 n'est pas imaginaire. Actuellement, alors que nous sommes dans un contexte électoral, certains élus distribuent masques et autres objets avec leur signature, voire leur photo, apposée dessus. C'est indécent ! Même si l'amendement est déclaré irrecevable, j'insiste sur la réalité de cette préoccupation.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je n'ai pas déclaré cet amendement irrecevable. J'y suis défavorable en raison de son caractère général. Il tend à interdire toute inscription sur les masques délivrés et fait porter le soupçon sur toutes les collectivités qui en ont achetés. Cela nous semble exagéré.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il y a une différence entre apposer le logo de la commune, du département, de la région et le nom d'un élu, surtout s'il est encore en lice pour une élection.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Vous voulez des exemples ?...

M. Philippe Bas, rapporteur. – Une dépense assumée, dans un intérêt électoral, par une collectivité publique est illégale. Elle entraîne l'annulation des comptes de campagne et l'inéligibilité. Vous avez donc les moyens de dénoncer de tels abus.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous maintenons l'amendement.

L'amendement COM-30 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-128 est satisfait. Avis défavorable.

Mme Maryse Carrère. – Pour quelle raison est-il satisfait ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'obligation, ou non, du port du masque dans l'espace public relève des larges pouvoirs attribués au Premier ministre par la loi du 23 mars dernier. Nous avons déjà énuméré huit cas de figure pour lesquels il serait justifié de prendre des décrets. Il ne nous semble pas nécessaire d'aller au-delà.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Vous pourriez le retirer après engagement du Gouvernement en séance ?

Mme Maryse Carrère. – Je pense que Véronique Guillotin présentera à nouveau cet amendement en séance et expliquera sa position. Le sujet est important : certaines communes ayant pris des arrêtés pour rendre le port du masque obligatoire dans l'espace public se retrouvent soumises à la pression des préfets pour les retirer.

L'amendement COM-128 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – S'agissant de l'amendement COM-160, le Gouvernement a fourni des explications oiseuses concernant les « lieux de regroupement », une notion dont on ne trouve aucune référence dans le code de la sécurité intérieure. Il nous a semblé que, parce qu'il aurait rencontré des difficultés ici ou là, il cherche à interdire qu'une communauté puisse se réunir dans un lieu privé. Je n'ai pas envie de faire un saut dans l'inconnu en introduisant ce nouveau concept.

L'amendement COM-160 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – C'est un objectif légitime que de vouloir mettre en place une réglementation spécifique dans les transports publics d'Île-de-France. Mais rendre obligatoire, dans la loi, la présentation d'une attestation de déplacement, comme proposé dans l'amendement COM-1, impliquerait qu'une nouvelle disposition législative intervienne pour revenir sur cette obligation. Laissons donc les autorités préfectorales adapter la réglementation en fonction de l'évolution de la situation sanitaire. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Très bien.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-9.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Outre une difficulté rédactionnelle, sur laquelle je passe, l'amendement COM-38 tend à ce que puisse être prise, par décret, une dérogation au secret fiscal qui devrait être prévue par la loi. Avis défavorable.

L'amendement COM-38 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Quand le Gouvernement s'est rendu compte qu'il devait employer des médecins des agences régionales de santé en dehors du cadre de leurs fonctions, il a réussi à le faire, mais au prix de quelques acrobaties juridiques. Il n'a donc pas strictement besoin du pouvoir de réquisition des personnes prévu à l'alinéa 6 de l'article 2. Mais la modification demandée vise à clarifier le cadre légal et à sécuriser les opérations de réquisitions. L'avis est donc défavorable sur les amendements COM-8, COM-62, COM-71, COM-129 et COM-79.

Les amendements COM-8, COM-62, COM-71, COM-129 et COM-79 ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-95 n'est pas adopté.

L'amendement COM-101 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement COM-130 n'est pas adopté.

L'amendement COM-131 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous en arrivons à la discussion commune sur les amendements COM-161, COM-168, COM-16 rectifié, COM-49, COM-35, COM-60, COM-80, COM-132, COM-133, COM-134, COM-61 et COM-23 rectifié.

Dans un premier élan, le Gouvernement voulait que l'on puisse, par arrêté du préfet, mettre en quarantaine ou à l'isolement des personnes récalcitrantes, ne voulant pas respecter des consignes de quatorzaine données. Il y a renoncé, mais nos collègues de la commission des affaires sociales nous demandent de rétablir cette mesure. Je ne suis pas favorable à cette proposition, mais je vais laisser M. Alain Milon nous l'exposer.

M. Alain Milon, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Limiter l'isolement prophylactique à une simple recommandation nous paraît insuffisant, compte tenu de la dangerosité du virus, en particulier de sa contagiosité très performante. Si nous n'isolons pas les malades porteurs du **Covid-19**, nous allons avoir une recrudescence de la maladie. Or, même si 86 % des patients touchés sont asymptomatiques, il en reste 14 % qui ne le sont pas, parmi lesquels environ 25 % mourront de la maladie.

Nous comptabilisons environ 26 000 morts en établissements, soit en milieu hospitalier, soit en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). En dehors, l'ordre des médecins a estimé leur nombre à 9 000 voilà quinze jours. On peut donc considérer que le nombre de morts avoisine 40 000 personnes avec confinement de la population.

Si l'on se contente de préconiser aux porteurs du virus de rester chez eux, certains le feront, d'autres non. Dans ce dernier cas, ils transmettront la maladie, avec, à la clé, la possibilité d'une deuxième vague épidémique submergeant les hôpitaux. Les praticiens hospitaliers que nous avons auditionnés sont donc, en majorité, très favorables à un confinement des malades porteurs du Covid-19, y compris les porteurs sains.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les arguments de la commission des affaires sociales ne sont pas minces, et méritent d'être considérés attentivement. Pour autant, j'estime, comme le Gouvernement – dont je ne suis aucunement le porte-parole, naturellement – que la plupart des gens respecteraient la prescription, alors que le président Milon, lui, craint que la plupart des gens ne la respectent pas. Celle-ci, je le rappelle, s'appliquerait aussi à des personnes ayant effectué un test de dépistage dont le résultat serait négatif, car ce résultat pourrait ne pas être fiable, ou le test aurait pu être fait pendant leur période d'incubation.

Dans *Le Petit Prince*, si le roi donne un ordre qui ne peut être obéi, il est désavoué. Aussi ne donne-t-il que les ordres que ses sujets lui réclament. Il me semble que si nous voulions faire respecter l'isolement par la coercition, nous ne pourrions pas le faire. Les

Français n'auront plus à produire d'attestation pour sortir, et il serait impossible de les faire tous surveiller. Même pour des personnes soupçonnées de liens avec le terrorisme, le mieux qu'on ait pu faire jusqu'à présent a consisté en une forme d'assignation à résidence : interdiction de sortir plus de douze heures par jour, obligation de pointer trois fois par semaine et périmètre de sortie limité. Comme nous ne pouvons pas mettre un gendarme ou un gardien de la paix devant chaque personne susceptible d'être affectée, l'État n'a pas les moyens de mettre en œuvre un système autoritaire et bureaucratique.

La symbolique de l'arrêté préfectoral peut faire réfléchir les récalcitrants, peut-être. Mais nous risquons surtout de susciter des stratégies de contournement de la règle par ceux qui ne voudront pas être pris dans les filets, ce qui accroîtra autant la diffusion de l'épidémie que l'éventualité que des personnes ne respectent pas des mesures non coercitives. Nous aurons ce débat, nécessaire, en séance. Pour ma part, si je vous propose d'en rester au système qui repose sur le civisme, l'esprit de responsabilité et la confiance, c'est aussi pour des motifs qui sont aussi d'efficacité sanitaire. Un dispositif contraignant serait très difficile à appliquer : comment savoir, en voyant quelqu'un dans la rue, qu'il fait l'objet d'un arrêté préfectoral lui interdisant de sortir de chez lui ?

Mme Brigitte Lherbier. – Nous n'avons pas les moyens de contrôler les récalcitrants en effet. On le voit déjà dans les zones à urbaniser en priorité (ZUP), où le confinement n'est pas respecté. Dans ces conditions, c'est l'autorité elle-même qui serait menacée.

M. Vincent Segouin. – Dire qu'on ne peut pas contrôler est une réponse assez rapide : la CPAM peut passer des appels sur une ligne fixe, et l'application reposant sur le Bluetooth peut être mobilisée à cette fin.

M. Alain Richard. – Nous entrons dans une phase de déconfinement, partiel, très risquée et inédite : les mouvements de personnes seront imprévisibles. Je défends la formule proposée par le président Milon, car je n'aimerais pas que nous ayons à prendre cette décision dans un mois et demi après avoir constaté qu'il aurait fallu la prendre aujourd'hui.

M. Alain Milon, rapporteur pour avis. – Tout à fait.

M. Alain Richard. – J'entends bien que le contrôle sera difficile à effectuer. Mais si l'interdiction se fonde sur un constat médical de contagiosité, on peut concevoir quelque chose d'analogue à ce que l'on pratique depuis longtemps avec l'internement d'office, et il serait logique que la liste des personnes concernées figure temporairement au fichier des personnes recherchées.

Mme Catherine Troendlé. – Je partage les inquiétudes de MM. Milon et Richard. Je ne pense pas que nous puissions simplement demander aux Français contaminés de rester chez eux, en faisant confiance à leur civisme ou à leur sens des responsabilités. La situation est trop grave. Il faut une mesure coercitive. Même si nous n'avons pas les moyens de la faire respecter, le symbole de l'obligation motivera davantage chacun à faire preuve de civisme.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Actuellement, un porteur du virus n'est soumis à aucun régime particulier. Si nous considérons qu'il doit être mis en quarantaine, pourquoi ne l'avons-nous pas fait le 23 mars dernier ? Il y avait des raisons, que j'ai rappelées. Si nous imposons un arrêté préfectoral, les personnes qui redouteront l'enfermement ne vont pas se

déclarer, et ne contamineront pas moins les autres que celles qui ne respecteraient pas des mesures facultatives. Bref, ce serait créer une fausse sécurité, puisque le respect des arrêtés préfectoraux ne pourrait pas être contrôlé. Le contrôle téléphonique par la CPAM aura lieu, certes. Mais sans attestation, il sera difficile de contrôler un porteur de virus qui sort de chez lui, sauf dans les cas, anecdotiques, où il aura été interpellé pour avoir commis une infraction. Mieux vaut miser sur un accompagnement que sur un système de contrainte qui resterait virtuel et irréaliste, puisque le déconfinement nous désarme, et provoquerait des stratégies de contournement. Actuellement, madame Troendlé, les malades ont le droit de sortir, et s'ils ne le font pas, c'est qu'ils respectent ce qu'a dit le médecin – heureusement !

M. Patrick Kanner. – Le débat entre sécurité sanitaire et libertés individuelles est un débat impossible, mais nous ne devons pas diverger des principes républicains : je soutiens la proposition de M. Bas.

L'amendement COM-161 est adopté ; les amendements COM-168 et COM-16 rectifié deviennent sans objet.

M. Christophe-André Frassa. – La mise en quatorzaine des personnes qui arrivent en France pose problème. D'ailleurs, devant le tollé suscité par son annonce, le Gouvernement a limité la mesure aux personnes arrivant de l'extérieur de l'espace Schengen, dont les frontières sont fermées au moins jusqu'à la mi-mai, sauf pour les nationaux souhaitant revenir chez eux – il est vrai qu'on les en empêche depuis deux mois, et parfois plus s'ils vivent en Asie... La plupart des compagnies aériennes exigent un certificat de non-infection au coronavirus à l'enregistrement et à l'embarquement. La seule à ne pas l'exiger est Air France. Avant de mettre à l'isolement les passagers débarquant en France, nous pourrions inciter notre compagnie nationale à adopter cette pratique et, au lieu d'appliquer indistinctement la même mesure à tous les voyageurs, effectuer des tests à l'arrivée. J'ajoute que certains pays situés hors de l'espace Schengen ont été plus stricts que l'Italie ou l'Espagne, dont les ressortissants pourront circuler librement en France. C'est inquiétant et difficile à comprendre pour nos compatriotes qui vivent hors de l'espace Schengen. D'où mon amendement COM-16 rectifié.

Mme Jacky Deromedi. – En effet, les Français résidant à l'étranger doivent tous être traités de la même manière. Un Français qui habite dans l'Union européenne n'est pas moins à risques qu'un autre qui habite ailleurs dans le monde. Pas de discrimination, donc ! D'ailleurs, beaucoup ont déjà été soumis, dans leur pays d'accueil, à des quarantaines très strictes.

M. Jean-Yves Leconte. – Pourquoi l'amendement COM-16 rectifié deviendrait-il sans objet ? Je soutiens les deux orateurs précédents.

M. Alain Richard. – Y a-t-il dans les textes en vigueur une disposition spécifique pour les frontaliers ? S'il n'y en a pas, il faudra alerter le Gouvernement.

M. François-Noël Buffet, président. – En effet.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je crois avoir pris en compte ces objections, mais je n'ai pas encore eu l'occasion de développer la question. L'information selon laquelle tous nos compatriotes vivant à l'étranger seraient mis en quarantaine à leur retour a beaucoup ému ces derniers, mais elle est fautive. La quarantaine n'est qu'une faculté donnée à l'autorité administrative. Quand elle est décidée, elle est obligatoire, mais on n'est pas obligé de la

prescrire. D'ailleurs, le Gouvernement a déjà annoncé qu'il en exempterait nos compatriotes revenant des pays de l'espace Schengen ne posant pas de problèmes sanitaires – il y aura une liste des pays non sûrs. Enfin, j'ai prévu que le Français revenant de l'étranger puisse être confiné chez lui : s'il habite à Bordeaux par exemple, il pourra s'y rendre. De plus, la mise en quatorzaine ne lui interdira pas absolument de sortir. Au fond, cette mesure est surtout faite pour ne pas contaminer nos compatriotes d'outre-mer. Nos îles, notamment, sont relativement préservées ; il s'agit d'éviter qu'elles ne connaissent, à leur tour, une vague importante de contamination. Le Gouvernement a voulu traiter de même la Corse. J'ai ajouté une modification, pour que les Corses venant sur le continent ne soient pas soumis à une quarantaine – pas davantage que les habitants des autres départements « verts ».

Les amendements COM-49, COM-35, COM-60, COM-80, COM-132, COM-133, COM-134, COM-61 et COM-23 rectifié deviennent sans objet.

Les amendements COM-81, COM-135 et COM-136 ne sont pas adoptés.

Article 3

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mon amendement COM-162 est assez technique. Le Conseil d'État a distingué les régimes contentieux des mesures d'isolement et de quarantaine selon que celles-ci permettent ou non de sortir de chez soi pour faire ses courses. Dans un cas, c'est une restriction de liberté, donc une mesure administrative, sous le contrôle du juge administratif, dans l'autre, une privation totale, qui relève du juge des libertés et de la détention, donc d'un contentieux judiciaire. Mon amendement prévoit de placer tous les cas sous le régime judiciaire. Ce n'est pas que le juge administratif ne soit pas capable de protéger les libertés individuelles. Mais, pour des mesures finalement peu nombreuses, cela induirait des complications. D'ailleurs, le régime d'exception que je vous propose est plus protecteur des libertés que le régime de quarantaine et de l'isolement qui existait dans le code de la santé publique. Du coup, je vous propose également que nous adaptions ce dernier en l'alignant sur celui que nous concevons actuellement.

L'amendement COM-162 est adopté ; les amendements COM-66, COM-87, COM-140, COM-141, COM-93, COM-142, COM-64, COM-67 et COM-69 deviennent sans objet.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'amendement COM-69 était strictement conforme aux déclarations du Premier ministre, qui fait reposer sa politique « sur la responsabilité individuelle et la conscience que chacun doit avoir de ses devoirs à l'égard des autres ». Il nous paraissait bon d'inscrire ces mots dans la loi.

M. François-Noël Buffet, président. – Mais il est tombé.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Il s'agit du régime de la quarantaine et de l'isolement qui existe déjà dans notre code et se fait sous la contrainte – d'autant plus facile à exercer que c'est en général au passage de la frontière qu'elle se déclenche. Une quarantaine facultative n'aurait pas de sens.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je comprends. Alors, si vous permettez, je retire mon amendement.

L'amendement COM-69 est retiré.

M. François-Noël Buffet, président. – L'amendement COM-17 rectifié est devenu sans objet avec l'adoption d'un amendement à l'article précédent.

L'amendement COM-17 rectifié est sans objet.

Les amendements COM-85, COM-137, COM-138 et COM-139 ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-169 est adopté.

Les amendements COM-143 et COM-19 rectifié ter ne sont pas adoptés.

Article additionnel après l'article 3

L'amendement COM-170 est adopté.

Article 4

L'amendement de coordination COM-163 est adopté.

L'amendement COM-63 n'est pas adopté.

Articles additionnels après l'article 4

Les amendements COM-72, COM-73 et COM-56 ne sont pas adoptés.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mon amendement COM-166 étend les garanties apportées par ce texte aux autres régimes de quarantaine et s'isolement dont le Gouvernement est susceptible de faire application après la fin de l'état d'urgence sanitaire.

L'amendement COM-166 est adopté.

Article 5

L'amendement COM-164 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-144. Il y a déjà eu tant d'écarts d'appréciation par les forces de l'ordre entre les départements qu'il n'est pas opportun de donner à agents disposant d'une moindre qualification judiciaire le pouvoir de verbaliser, d'autant qu'il devrait, en principe, y avoir moins de contrôles dans le cadre du déconfinement que du confinement. Je suis favorable, à l'inverse, à ce que les agents des exploitants de transport guidé ou ferroviaire qui ont l'habitude de dresser des procès-verbaux puissent le faire dans le cadre de la lutte contre l'épidémie, à l'exception des agents d'accueil, qui ne font que contrôler les billets à l'entrée du quai et ne sont pas assermentés.

L'amendement COM-144 n'est pas adopté.

L'amendement COM-165 est adopté.

Division additionnelle après l'article 5

L'amendement COM-99 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous ne comprenons pas cette irrecevabilité. En séance, on l'évoquera en prenant la parole sur l'article.

Articles additionnels après l'article 5

Les amendements COM-31, COM-11 rectifié, COM-18, COM-33, COM-34 et COM-48 ainsi que les amendements identiques COM-50 et COM-54 rectifié ne sont pas adoptés.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-82 prolonge le mandat du Défenseur des droits. Il n'y a pas de raison liée au Covid-19 pour le faire.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Avis défavorable ou irrecevabilité liée à l'article 45 ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable. Voulez-vous dire que j'aurais dû opposer l'article 45 ?

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je ne doute pas que vous auriez pu trouver autre chose encore pour vous y opposer. Le mandat du Défenseur des droits, comme celui du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, arrive à échéance le 17 juillet. En cette période, il importe d'être vigilant pour que les rares instances qui agissent dans ce domaine puissent continuer à le faire.

M. Philippe Bas, rapporteur. – La République continue à fonctionner normalement pendant l'état d'urgence sanitaire, et les nominations se feront selon les règles ordinaires. Nous ne pouvons pas partir du principe que les conditions actuelles ne permettraient pas de garantir les compétences, l'indépendance et l'impartialité d'un éventuel successeur.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il n'est pas exorbitant de demander que le mandat soit prolongé jusqu'au terme de l'état d'urgence sanitaire.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je note que vous n'avez pas déposé d'amendement pour qu'on nomme rapidement un Premier président de la Cour des comptes...

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est que la Cour a la chance d'avoir une excellente Première présidente par intérim...

L'amendement COM-82 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-100.

L'amendement COM-83 est retiré.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-98 est irrecevable en application de l'article 41 de la Constitution.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Vraiment ? Nous avons voté la même chose dans la loi du 23 mars... Il s'agit de reporter le délai de la trêve hivernale.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Oui, mais nous parlons d'une habilitation à légiférer par ordonnances. L'ordonnance a un caractère réglementaire jusqu'au dépôt du projet de loi de ratification.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – C’est pour cette même raison, je suppose, que votre amendement sur la détention provisoire, qui a suivi exactement le même itinéraire législatif, a été voté tout à l’heure.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Sa rédaction est différente.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Vous me suggérez de mieux le rédiger ?...

L’amendement COM-98 n’est pas adopté.

Article additionnel avant l’article 6

L’amendement COM-92 est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.

Article 6

Les amendements identiques de suppression COM-14, COM-22 et COM-41 rectifié ne sont pas adoptés.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement COM-42 supprimerait toute donnée personnelle du traitement pour que celui-ci ne serve qu’un objectif de recherche épidémiologique. Pour créer un tel système d’information destiné à la recherche, nul besoin de passer par la loi. Mais justement, le dispositif que le projet de loi met en place doit servir à contacter les personnes concernées, pour leur demander de se soumettre à un test et de se mettre en quatorzaine. Ce n’est que par surcroît qu’on peut se servir des données ainsi recueillies pour faire des enquêtes épidémiologiques, sous réserve de leur anonymisation préalable. Refuser de faire entrer des données personnelles dans ce système d’information, c’est refuser le système lui-même, puisqu’il n’a pas d’autre objet que de traiter des données personnelles.

M. Philippe Bonnacarrère. – Il y a le niveau de l’enquête épidémiologique de terrain, à partir de la consultation du médecin traitant, qui se fait avec les données personnelles, celles-ci pouvant être partagées avec l’équipe médicale. Et il y a le fichier national, qui a vocation à s’inscrire dans la durée. Prévoir qu’y figurent des données personnelles me paraît très excessif pour les libertés individuelles, et peu raisonnable en termes d’efficacité. Oui à l’identification pour l’équipe de terrain, mais pas dans le fichier central !

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mais il n’est pas possible d’avoir un fichier nominatif limité à un périmètre territorial trop restreint, et qui ne serait alimenté que par des médecins. D’ailleurs, la seule raison juridique impérieuse pour laquelle le Gouvernement demande au Parlement de statuer, c’est qu’il ne sait pas mettre en œuvre un dispositif de traçage des personnes exposées au virus en le plaçant sous la responsabilité exclusive du corps médical. Celui-ci, du reste, ne souhaite pas entrer dans un tel dispositif et insiste beaucoup pour ne pas avoir à donner des informations sans l’accord du patient. Or, comment organiser le traçage sans lever le secret médical et y associer des non-médecins ? Nous parlons de 700 000 personnes par semaine... Les quelques milliers de médecins généralistes ne suffiraient pas à réaliser l’enquête pour chaque cas. Je partage votre réticence à ce dispositif, et voudrais que nous dérogeons le moins possible au secret médical. Mais je crois qu’il n’est pas possible de ne pas y déroger.

Cela étant dit, je souhaite un strict respect du principe de minimisation des données personnelles de santé recueillies, et qu'une personne estimant qu'elle n'est pas un cas de contact ayant exposé quelqu'un à la contamination puisse bien se soustraire au fichier. Votre amendement réduirait à néant la possibilité même de contacter tous les cas contacts et de leur demander de suivre les prescriptions d'isolement. Nous avons écarté tout à l'heure un dispositif contraignant, passant par des arrêtés préfectoraux. Nous ne pouvons le faire que s'il existe un dispositif, plus souple, permettant d'alerter les personnes exposées pour qu'elles modifient à leur tour leur comportement pendant leur période d'incubation pour ne pas contaminer les autres.

M. Philippe Bonnacarrère. – Je ne demande pas que les médecins remontent la filière des contacts ; je demande simplement que, dans le cadre de leur échange avec leurs patients, ils en élaborent la liste. Et je n'exclus pas que des non-médecins passent ensuite les appels nécessaires. Mais le pire serait de communiquer aux personnes appelées le nom du patient à partir duquel on est remonté jusqu'à elles. Ce serait totalement liberticide.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ne trouvez-vous pas irréal de discuter des conditions d'application d'un système dont on ne sait pas si nous aurons les moyens de le faire fonctionner ? Le bon sens serait de nous laisser quelques jours, voire quelques semaines, pour mettre en place un dispositif efficace qui n'empiéterait pas sur nos libertés, au lieu de se livrer à un bricolage perpétuel. Sous prétexte d'urgence, on essaie de trouver des palliatifs alors que la raison voudrait qu'on ne décide rien sur le dépistage et le contrôle avant d'avoir eu une réflexion approfondie sur la question. Déjà, ce qui était prévu initialement a été complètement abandonné : notre discussion est assez irréaliste...

M. Philippe Bas, rapporteur. – La question de notre collègue Pierre-Yves Collombat est judicieuse. Je me demande aussi quand le dispositif prévu par le Gouvernement pourra être opérationnel, car il a devant lui plusieurs étapes : il devra en préciser la définition, les outils de traitement vont devoir être homologués, le dispositif présenté à la CNIL et les personnels formés. Cela fait beaucoup de conditions à réunir...

Je comprends des objections de notre collègue Philippe Bonnacarrère qu'il est d'accord pour l'existence d'un fichier, mais pas d'accord pour que ce fichier soit national. Mais quelle serait alors sa dimension idéale ? *Quid* des personnes qui n'habitent pas le département si le fichier était départemental ? Je pense que, pour des raisons techniques, nous avons besoin d'un fichier national. Et certaines objections de principe seront les mêmes, que le fichier soit territorial ou national. Je pense que nos positions peuvent se rapprocher, si l'on admet que la finalité de ce fichier n'est pas de faire de la recherche épidémiologique.

Lorsque la plateforme de l'assurance maladie appellera les cas contacts pour les informer qu'ils ont été en contact avec une personne infectée, il faut impérativement que l'identité du patient ne soit pas révélée, car cela n'est pas utile. Peut-être nous faudrait-il le préciser explicitement.

Mme Catherine Di Folco et M. Vincent Segouin. – Mais comment pourra-t-on alors faire usage de son droit d'opposition ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le droit d'opposition pourra s'exercer grâce au lieu et à la date de l'éventuelle contamination. L'essentiel est qu'il ne faut pas dévoiler contre son gré la situation médicale d'un individu auprès de ses voisins et de son entourage. Après avoir été informée de la présence de ses données dans le fichier des cas contacts, la personne

concernée pourra user de son droit d'opposition auprès du responsable du traitement. C'est ainsi que fonctionne classiquement le droit d'accès dans le cadre de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

M. Jean-Pierre Sueur. – On voit bien qu'il s'agit là d'un point important. Ne pourrait-on pas suspendre notre réunion de commission pour la reprendre dans l'après-midi ?

M. François-Noël Buffet, président. – Cela est malheureusement impossible, car notre texte de commission doit être prêt pour la séance et nous devons permettre à nos collègues de déposer d'éventuels amendements sur ce texte finalisé.

M. Loïc Hervé. – Notre droit positif comporte déjà un cadre juridique pour les études épidémiologiques : quelle est donc l'utilité de cette innovation juridique ? Le dispositif actuel fonctionne selon une logique décentralisée et c'est ainsi que l'ARS a procédé en Haute-Savoie, à La Balme-de-Sillingy et aux Contamines-Montjoie.

Comme pour Stop Covid, nous sommes face à une contradiction majeure : l'application coréenne est une application de confinement, mise en place au début du confinement, au moment où les libertés publiques sont le plus réduites ; or nous nous apprêtons à mettre en place un dispositif juridique et technique au moment du déconfinement. C'est incohérent ! Il aurait fallu le prévoir au début du confinement.

La protection de l'identité du patient que l'on pourrait appeler « patient zéro », c'est celle du cas contact n° 1 et tous les cas contacts des cas contacts. Il s'agit d'une véritable difficulté technique dont j'ai bien conscience. Nous devons à la fois veiller à l'efficacité du système et protéger les libertés publiques.

Mme Catherine Troendlé. – Comment la personne contact peut-elle exercer son droit de recours sans connaître le nom de la personne contaminée ? Ce point mérité d'être clarifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le cadre juridique évoqué par notre collègue Loïc Hervé est bien établi : il comporte une liste de maladies pour lesquelles la déclaration est obligatoire. Celle-ci est faite par un médecin et a vocation à être anonymisée à l'échelon de l'ARS. Les personnes concernées, identifiées par un numéro, ont un droit d'accès aux informations contenues dans le fichier, qui sont détruites passé un certain délai. Ce cadre juridique ne nous permet pas de remonter de façon aussi massive la filière des contaminations du Covid-19, dans le but d'alerter individuellement chaque personne exposée à un risque avéré. Je comprends la répugnance que suscite un système d'information national. Néanmoins, si vous le supprimez, il faudra assumer clairement auprès de nos concitoyens que vous ne voulez pas d'un dispositif de traçage. Des fichiers départementaux qui ne seraient pas connectés entre eux ne permettraient pas d'agir avec la rapidité nécessaire pour lutter contre le virus.

Il faut sauter le pas. Si l'on veut un dispositif opérant, il faut que ce soit un système d'information automatisé national auquel auront accès des professionnels non médecins. Prévoyons alors un droit d'opposition, qui pourra être mis en œuvre par les cas contacts, et ne leur dévoilons pas l'identité du patient zéro sans son accord. La plateforme, déconcentrée, permettra un contact téléphonique individuel avec les personnes concernées.

Le droit de rectification, classique en droit de la protection des données, s'exerce auprès du responsable du traitement, ici l'assurance maladie. Si l'on a été dénoncé à tort, on pourra être retiré de la liste des personnes contacts. La CNIL pourra même être saisie en cas de problème.

Ce n'est pas de gaité de cœur que j'accepte ce système centralisé et la dérogation au secret médical. Je suis prêt à examiner tout de suite un système alternatif. Mais un amendement qui prévoit le traitement de données anonymisées à des fins épidémiologiques ne répond pas au problème que nous avons à régler.

M. Jean-Pierre Sueur. – Ne pourrait-on pas examiner en priorité les amendements proposés ou acceptés par le rapporteur ? Le système qu'il propose me semble le meilleur.

M. François-Noël Buffet, président. – Procédons ainsi.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement de M. Milon définissant le périmètre des données de santé est fondamental : il prévoit qu'aucune information autre que la contamination ou non au Covid-19 ne figure dans le système. Cette garantie est très importante.

Je vous propose de mettre en place d'autres garde-fous : le fichier doit cesser à la fin de l'état d'urgence ; un droit d'information, de rectification et d'opposition est garanti ; l'application Stop Covid ne pourra pas être créée sur le fondement de cet article ; une instance indépendante chargée du contrôle, dans laquelle siègeraient des parlementaires, sera créée.

Enfin, nous avons été échaudés par le fait que certaines ordonnances aient modifié des dispositions législatives de fond de la loi du 23 mars dernier. Les ordonnances remords, ça suffit ! Nous supprimons l'habilitation donnée au Gouvernement.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Les préconisations énoncées par le président Philippe Bas nous conviennent en grande partie. Mais nous souhaiterions un avis conforme de la CNIL et, pour une partie des membres de notre groupe, le maintien du consentement de l'intéressé. Ce sont les deux points qui distinguent notre position de l'architecture proposée par le rapporteur.

Mme Esther Benbassa. – Pourquoi accepter ce dispositif intrusif ? Il ne faut pas que ce soit une usine à gaz.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-74 rectifié n'est pas compatible avec mes amendements. Avis défavorable. Concernant l'avis conforme de la CNIL, je propose que vous déposiez un amendement en ce sens en séance, auquel cas j'émettrai un avis favorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – *Cet ensemble d'amendements présente des garanties utiles. Nous sommes un certain nombre à penser qu'il aurait fallu intégrer le consentement de l'intéressé, mais ce n'est pas une position unanime du groupe. Nous prenons acte de la position du rapporteur sur l'avis conforme de la CNIL. Compte tenu de ces points, nous voterons pour les amendements du rapporteur et du président de la commission des affaires sociales.*

Les amendements COM-114, COM-115, COM-116, COM-117, COM-171, COM-118, COM-172, COM-119, COM-173, COM-120, les amendements identiques COM-121, COM-43 et COM-65, ainsi que l'amendement COM-122 sont adoptés.

Les amendements COM-74 rectifié, COM-106, COM-13, COM-46, les amendements identiques COM-145 et COM-12, COM-47, COM-146, COM-107, COM-108, COM-6 rectifié quater, COM-109, COM-45, COM-15 rectifié, COM-110, COM-57, COM-147, COM-148, COM-157, COM-111, COM-149, COM-7 rectifié ter, COM-150, COM-151, COM-112, COM-152, COM-68, COM-153, COM-154, COM-113, COM-105 et COM-158 ne sont pas adoptés.

Articles additionnels après l'article 6

L'amendement COM-40 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement COM-88 n'est pas adopté.

L'amendement COM-89 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement COM-90 n'est pas adopté.

L'amendement COM-94 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Articles additionnels avant Chapitre III

Les amendements COM-155 et COM-156 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 7

L'amendement de coordination COM-167 du rapporteur est adopté.

Articles additionnels après l'article 7

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements en discussion commune COM-4 rectifié *quater*, COM-32 et COM-44 sont irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Philippe Bonnecarrère. – L'installation des conseils municipaux a été reportée dans le cadre de la loi du 23 mars 2020. Dès lors que l'on prolonge l'état d'urgence sanitaire, il y a un lien direct entre ce qui a été traité dans cette loi et ce qui est proposé ici.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je partage entièrement cette position. Nous sommes fondés à examiner diverses mesures figurant dans la loi du 23 mars 2020, aujourd'hui prorogée. Les élus nous interrogent : si l'activité reprend dans les écoles, les transports, les entreprises, pourquoi ne peut-on pas élire le maire et les adjoints au sein des conseils municipaux ? Le Sénat ferait preuve de bon sens en se prononçant en faveur de la tenue de cette élection dans les meilleurs délais. Ce serait bien perçu par les élus locaux.

M. Alain Richard. – Je ne serais pas étonné que le Premier ministre évoque ce sujet dans la présentation qu’il s’apprête à nous faire.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous avons écrit au président du conseil de scientifiques. Nous avons obtenu le soutien du ministre de l’intérieur dans cette démarche. Malheureusement, dans son discours de mardi dernier, le Premier ministre a écarté l’hypothèse de dissocier les travaux concernant l’organisation éventuelle du second tour des élections municipales en juin et l’installation des maires et de leurs adjoints. Je ne peux donc que vous proposer d’être porteur de l’exigence que les maires soient élus le plus rapidement possible. Les sénateurs, je crois, y sont unanimement favorables.

Les amendements COM-4 rectifié quater, COM-32 et COM-44 sont déclarés irrecevables en application de l’article 45 de la Constitution.

L’amendement COM-5 rectifié quater n’est pas adopté.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 1^{er}			
Prolongement de l’état d’urgence sanitaire et resserrement du régime de responsabilité pénale des personnes physiques et morales			
Mme ASSASSI	20	Suppression de la prolongation de l’état d’urgence sanitaire	Rejeté
M. LABBÉ	124	Caractère dégressif de l’état d’urgence sanitaire prorogé	Rejeté
M. BAS, rapporteur	159	Fin de l’état d’urgence au 10 juillet 2020	Adopté
M. SUEUR	59	Fin de l’état d’urgence au 23 juin 2020	Rejeté
M. LABBÉ	123	Modification de la durée de la prorogation	Rejeté
M. BAS, rapporteur	55	Abrogation des dispositions relatives à l’allongement de la durée de la détention provisoire	Adopté
Mme GUILLOTIN	125	Remise d’un rapport au Parlement	Retiré
Mme GUILLOTIN	126	Respect de règles de protection et de distanciation sociale par les usagers	Rejeté
M. BAS, rapporteur	51	Responsabilité pénale pendant l’état d’urgence sanitaire	Adopté
Articles additionnels après l’article 1^{er}			
M. MAUREY	2	Limitation de la responsabilité pénale du fait des décisions prises pendant l’état d’urgence	Retiré
Mme ASSASSI	21	Exonération de la responsabilité civile et pénale des élus du fait de la mise en œuvre des décisions prises par le Gouvernement dans le cadre de l’état d’urgence	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MAUREY	3 rect. ter	Accord du maire pour la réouverture des écoles	Retiré
M. DURAN	26 rect.	Réouverture des écoles - conformité au « <i>protocole sanitaire sur la réouverture des écoles maternelles et primaires</i> »	Rejeté
M. KERROUCHE	28 rect.	Mesures exceptionnelles d'hygiène et de sécurité au sein des établissements scolaires et pour le transport scolaire	Rejeté
M. KERROUCHE	29 rect.	Protocole entre le préfet et le maire sur la gestion de l'état d'urgence sanitaire	Rejeté
M. SEGOUIN	36	Exemption de responsabilité pénale des chefs d'entreprises du fait des décisions conformes à la loi	Satisfait ou sans objet
M. COLLOMBAT	37	Extension de l'exemption de responsabilité prévue en cas de force majeure aux décisions prises par élus municipaux dans le cadre de la mise en œuvre de directives prises par le Gouvernement en lien avec un état d'urgence sanitaire tel que défini à l'article L.3131-12 du code de la santé publique	Satisfait ou sans objet
M. Jacques BIGOT	25 rect.	Responsabilité de l'État pour l'ouverture des établissements scolaires	Rejeté
M. PATRIAT	39 rect. <i>quater</i>	Régime de responsabilité pénale des personnes physiques pendant l'état d'urgence sanitaire	Satisfait ou sans objet
Mme GUILLOTIN	127	Inscription du covid-19 comme une maladie qui nécessite une « intervention urgente locale, nationale ou internationale »	Rejeté
Articles additionnels avant l'article 2			
M. SUEUR	70	Transmission au Parlement des actes pris par les autorités publiques au titre de l'état d'urgence sanitaire	Retiré
M. DEVINAZ	84	Conditions de suspension de l'état d'urgence sanitaire	Adopté avec modification
Article 2 Mise en œuvre de mesures de quarantaine ou de placement et maintien en isolement			
M. MARIE	103	Moratoire du délai de recours en matière de droit au logement opposable	Retiré
M. MARIE	104	Interdiction du refus de report des mensualités de remboursement de prêt immobilier	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. DURAIN	30	Interdiction du marquage des biens nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire ainsi que leur distribution à des fins électorales	Rejeté
Mme GUILLOTIN	128	Réglementation des gestes barrière et équipements obligatoires dans l'espace public.	Rejeté
M. BAS, rapporteur	160	Suppression de l'extension de la compétence attribuée au Premier ministre pour prescrire la fermeture de certains lieux et réglementer leurs conditions d'ouverture	Adopté
M. KAROUTCHI	1	Réglementation des transports en Ile de France.	Rejeté
Mme Nathalie GOULET	9	Levée des interdictions de circulation des poids lourds	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme LAVARDE	38	Communication aux communes du fichier de la taxe d'habitation	Rejeté
M. WATTEBLÉ	8	Pouvoir de réquisition des personnes	Rejeté
M. DAUDIGNY	62	Pouvoir de réquisition des personnes	Rejeté
M. DAUDIGNY	71	Publicité des décisions de réquisition	Rejeté
Mme GUILLOTIN	129	Exigence d'une qualification des personnes réquisitionnées	Rejeté
M. JOMIER	79	Pouvoir de réquisition des personnes	Rejeté
Mme LUBIN	95	Garantie de l'aide alimentaire pendant l'état d'urgence sanitaire	Rejeté
M. MARIE	101	Interdiction des licenciements pendant l'état d'urgence sanitaire	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme GUILLOTIN	130	Renvoi à un décret des conditions de qualification et de rémunération des personnels réquisitionnés	Rejeté
Mme GUILLOTIN	131	Information du public et des professionnels sur les plafonnements de prix	Adopté
M. BAS, rapporteur	161	Clarification des conditions de mise en œuvre des mesures de quarantaine ainsi que de placement et de maintien à l'isolement	Adopté
M. MILON	168	Mesures individuelles de mise en quarantaine et d'isolement en cas de refus réitéré d'une mesure médicale et individuelle d'isolement prophylactique	Satisfait ou sans objet
M. FRASSA	16 rect.	Limitation du champ d'application des mesures de quarantaine et d'isolement aux seules personnes testées covid +	Satisfait ou sans objet
M. CADIC	49	Limitation du champ d'application des mesures de quarantaine et d'isolement aux seules personnes testées covid +	Satisfait ou sans objet
Mme GARRIAUD-MAYLAM	35	Exclusion des travailleurs transfrontaliers de la mesure	Satisfait ou sans objet
M. SUEUR	60	Durée maximale de la quarantaine et de l'isolement à un mois	Satisfait ou sans objet
Mme LUBIN	80	Exclusion des personnes sans domicile fixe de la possibilité d'une verbalisation	Satisfait ou sans objet
Mme Maryse CARRÈRE	132	Limitation du champ d'application des mesures de quarantaine aux personnes infectées	Satisfait ou sans objet
Mme Maryse CARRÈRE	133	Limitation du champ d'application de la quarantaine aux personnes infectées	Satisfait ou sans objet
Mme Maryse CARRÈRE	134	Définition par décret de la liste des zones infectées	Satisfait ou sans objet
M. SUEUR	61	Choix par la personne du lieu de sa quarantaine	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme GARRIAUD-MAYLAM	23 rect.	Limitation de l'application des mesures de quarantaine aux Français établis hors de France	Satisfait ou sans objet
Mme LUBIN	81	Obligation de présentation par les forces de l'ordre de leur numéro d'identification	Rejeté
M. LABBÉ	135	Limitation des mesures prescrites au titre de l'état d'urgence sanitaire aux circonstances graves	Rejeté
M. REQUIER	136	Prise en compte d'un critère de densité de la population dans les mesures d'état d'urgence sanitaire	Rejeté
Article 3 Conditions des décisions individuelles de placement en quarantaine ou à l'isolement			
M. BAS, rapporteur	162	Encadrement des mesures de quarantaine et d'isolement	Adopté
M. SUEUR	66	Possibilité de contester des horaires ou des modalités de sorties extrêmement limitées	Satisfait ou sans objet
M. RAYNAL	87	Mise à disposition de moyens de communication téléphonique et électronique	Satisfait ou sans objet
Mme Maryse CARRÈRE	140	Accès au juge des libertés et de la détention en cas de limitation de sortie	Satisfait ou sans objet
Mme Maryse CARRÈRE	141	Sanction de la mise à disposition de moyens de communication téléphonique ou électronique	Satisfait ou sans objet
M. JOMIER	93	Extension du recours devant le juge des libertés et de la détention	Satisfait ou sans objet
Mme Maryse CARRÈRE	142	Conditions du contrôle effectué par le juge des libertés et de la détention	Satisfait ou sans objet
M. DAUDIGNY	64	Conditions du prolongement des mesures de mise en quarantaine et d'isolement	Satisfait ou sans objet
M. LECONTE	67	Conditions du prolongement des mesures de mise en quarantaine et d'isolement	Satisfait ou sans objet
M. SUEUR	69	Responsabilité du respect de la quarantaine et du maintien en isolement sur les personnes concernées	Retiré
M. FRASSA	17 rect.	Limitation du champ des mesures de quarantaine et d'isolement aux personnes testées covid +	Satisfait ou sans objet
M. SUEUR	85	Saisine automatique du juge des libertés et de la détention	Rejeté
Mme Maryse CARRÈRE	137	Nécessité d'une constatation médicale de l'infection pour une mise en quarantaine	Rejeté
Mme Maryse CARRÈRE	138	Exclusion des mesures individuelles de placement en quarantaine ou de mise à l'isolement pour les mineurs	Rejeté
Mme Maryse CARRÈRE	139	Information du procureur de la République en cas de décision individuelle de placement en quarantaine ou à l'isolement	Rejeté
M. MILON	169	Condition de transmission du certificat médical	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Nathalie DELATTRE	143	Recours devant le juge des enfants en cas de mesures de quarantaine ou de mise à l'isolement pour les mineurs	Rejeté
M. REICHARDT	19 rect. <i>ter</i>	Pouvoirs du maire en matière de confinement et de déconfinement	Rejeté
Article additionnel après l'article 3			
M. MILON	170	Garanties en matière de droit du travail assurées aux personnes visées par des mesures de quarantaine	Adopté
Article 4 Exclusion de la compétence du juge administratif en cas de mesures individuelles de mise en quarantaine et de mesures de placement et de maintien en isolement			
M. BAS, rapporteur	163	Coordination	Adopté
M. SUEUR	63	Suppression d'article	Rejeté
Articles additionnels après l'article 4			
M. DAUDIGNY	72	Composition du comité de scientifiques	Rejeté
M. DAUDIGNY	73	Création d'une conférence de citoyens	Rejeté
M. DEVINAZ	56	Nomination au comité de scientifiques et au comité analyse recherche et expertise	Rejeté
M. BAS, rapporteur	166	Extension des garanties après la fin de l'état d'urgence sanitaire	Adopté
Article 5 Agents habilités à constater par procès-verbaux les infractions dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire			
M. BAS, rapporteur	164	Périmètre des agents pouvant constater des infractions dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	144	Habilitation des gardes champêtres à constater les infractions dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire	Rejeté
M. BAS, rapporteur	165	Périmètre des agents pouvant constater les infractions dans le secteur ferroviaire	Adopté
Division additionnelle après l'article 5			
Mme de la GONTRIE	99	Composition du comité chargé du suivi de la mise en œuvre et de l'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Articles additionnels après l'article 5			
M. KAROUTCHI	31	Déplafonnement de la période de réserve des fonctionnaires	Rejeté
Mme JOISSAINS	11 rect.	Abrogation de la prolongation de plein droit des détentions provisoires	Rejeté
M. GRAND	18	Limitation de la responsabilité pénale des élus locaux	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme de la GONTRIE	33	Prolongation de la durée de validité des documents de séjour	Rejeté
Mme de la GONTRIE	34	Fermeture des centres de rétention administrative pendant la période de l'état d'urgence	Rejeté
Mme BILLON	48	Réouverture des plages et des forêts.	Rejeté
M. KERROUCHE	50	Autorisation de l'accès au littoral et aux plages en période d'état d'urgence sanitaire	Rejeté
M. JOMIER	54 rect.	Autorisation de l'accès au littoral et aux plages en période d'état d'urgence sanitaire	Rejeté
Mme de la GONTRIE	82	Prolongation du mandat du Défenseur des droits	Rejeté
Mme de la GONTRIE	100	Prolongation du mandat du contrôleur général des lieux de privation de liberté.	Rejeté
Mme de la GONTRIE	83	Interdiction de la prolongation de plein droit de la détention provisoire pendant l'état d'urgence sanitaire	Retiré
Mme de la GONTRIE	98	Prolongation de la trêve hivernale	Rejeté
Article additionnel avant l'article 6			
Mme ROSSIGNOL	92	Plafonnement des frais bancaires	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 6 Mise en œuvre de nouveaux fichiers et partage de certaines données de santé pour faciliter le suivi des malades et des cas-contact			
Mme Nathalie GOULET	14	Suppression	Rejeté
Mme ASSASSI	22	Suppression	Rejeté
M. BONNECARRÈRE	41 rect.	Suppression	Rejeté
M. BONNECARRÈRE	42	Nouvelle rédaction	Rejeté
M. BAS, rapporteur	114	Limitation dans le temps de la dérogation accordée au secret médical	Adopté
M. BAS, rapporteur	115	Rédactionnel	Adopté
M. SUEUR	74 rect.	Encadrement du partage des données des personnes atteintes par le coronavirus et de leur entourage	Rejeté
M. SUEUR	106	Maintien du secret médical	Rejeté
M. WATTEBLED	13	Rétablissement du consentement des personnes concernées par le partage d'information	Rejeté
M. CAPO-CANELLAS	46	Précisions rédactionnelles	Rejeté
Mme Maryse CARRÈRE	145	Suppression de la durée maximale d'un an	Rejeté
M. WATTEBLED	12	Suppression de la durée maximale d'un an	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CAPO-CANELLAS	47	Limitation de l'utilisation du système d'information à cinq mois	Rejeté
Mme Maryse CARRÈRE	146	Limitation de l'utilisation du système d'information à six mois	Rejeté
M. SUEUR	107	Encadrement des finalités du système d'information	Rejeté
M. SUEUR	108	Précision rédactionnelle	Rejeté
Mme RAIMOND-PAVERO	6 rect. <i>quater</i>	Respect de la souveraineté nationale numérique	Rejeté
M. SUEUR	109	Exclusion de l'application de traçage mobile	Rejeté
M. BAS, rapporteur	116	Amendement de précision	Adopté
M. CAPO-CANELLAS	45	Suppression des facultés d'adaptation et de partage	Rejeté
Mme DURANTON	15 rect.	Conditions d'hébergement des données personnelles	Rejeté
M. SUEUR	110	Durée limite de conservation des données collectées	Rejeté
Mme ROSSIGNOL	57	Exclusion de l'application de traçage mobile	Rejeté
M. BAS, rapporteur	117	Rédactionnel	Adopté
Mme Maryse CARRÈRE	147	Anonymisation des données en cas d'exploitation statistique	Rejeté
Mme Maryse CARRÈRE	148	Exclusion de versement des données dans des systèmes d'information existants.	Rejeté
M. CHAIZE	157	Respect de la souveraineté nationale numérique	Rejeté
M. MILON	171	Périmètre des données à caractère personnel concernant la santé inscrites dans les fichiers	Adopté
M. BAS, rapporteur	118	Droits des personnes inscrites dans les fichiers de suivi de l'épidémie	Adopté
M. SUEUR	111	Rédactionnel	Rejeté
Mme Maryse CARRÈRE	149	Respect du règlement général sur la protection des données	Rejeté
M. MILON	172	Intégration du patient à la procédure de « <i>tracing</i> », sur la base de certains éléments d'un diagnostic clinique	Adopté
Mme RAIMOND-PAVERO	7 rect. <i>ter</i>	Amendement de précision	Rejeté
M. BAS, rapporteur	119	Exclusion de l'application de traçage mobile	Adopté
Mme Maryse CARRÈRE	150	Limitation des finalités du système d'information	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Maryse CARRÈRE	151	Gouvernance du système d'information	Rejeté
M. SUEUR	112	Limitation des organismes pouvant participer à la mise en œuvre des systèmes d'information et des professionnels pouvant consulter les données	Rejeté
M. MILON	173	Élargissement de l'accès aux données de santé collectées aux établissements sociaux et médico-sociaux et aux équipes de soins primaires	Adopté
Mme Maryse CARRÈRE	152	Conditions de sécurité des systèmes d'information	Rejeté
M. BAS, rapporteur	120	Amendement de précision	Adopté
M. LECONTE	68	Interopérabilité avec les systèmes équivalents mis en place dans l'Union européenne	Rejeté
Mme Maryse CARRÈRE	153	Respect des obligations en matière de sécurité des systèmes d'information contenant des données de santé	Rejeté
Mme Maryse CARRÈRE	154	Information des personnes concernées	Rejeté
M. BAS, rapporteur	121	Suppression de l'habilitation à légiférer par ordonnances	Adopté
M. BONNECARRÈRE	43	Suppression de l'habilitation à légiférer par ordonnances	Adopté
M. SUEUR	65	Suppression de l'habilitation à légiférer par ordonnances	Adopté
M. SUEUR	113	Suppression de l'habilitation à légiférer par ordonnances et contrôle parlementaire	Rejeté
M. KERROUCHE	105	Création d'un rapport spécial du Défenseur des droits	Rejeté
M. BAS, rapporteur	122	Création d'un comité de liaison et de contrôle	Adopté
M. CHAIZE	158	Anonymisation des données	Rejeté
Articles additionnels après l'article 6			
Mme ROSSIGNOL	40 rect.	Allongement de la période pendant laquelle une interruption volontaire de grossesse (IVG) est possible	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROSSIGNOL	88	Abrogation de la réforme de l'assurance chômage	Rejeté
Mme ROSSIGNOL	89	Prolongation de l'expérimentation sur les maisons de naissance	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROSSIGNOL	90	Exonération des personnes en difficulté de frais bancaires	Rejeté
Mme ROSSIGNOL	94	Assouplissement des exigences de composition de l'équipe pluridisciplinaire chargée d'examiner les demandes d'IVG fondée sur le péril grave	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel avant le chapitre III : Dispositions relatives à l'outre-mer			
Mme Nathalie DELATTRE	155	Contrôle des enfants scolarisés à domicile	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme Nathalie DELATTRE	156	Enregistrement des enfants scolarisés à domicile sous un numéro d'identification national élève	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 7 Dispositions relatives à l'outre-mer			
M. BAS, rapporteur	167	Coordination	Adopté
Articles additionnels après l'article 7			
Mme NOËL	4 rect. <i>quater</i>	Entrée en fonction des conseillers municipaux élus dès le premier tour du 15 mars 2020	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. SUEUR	32	Entrée en fonction des conseils municipaux	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. DELCROS	44	Date du rapport sur l'installation des conseils municipaux	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme NOËL	5 rect. <i>quater</i>	Exonération de responsabilité civile et pénale des élus municipaux	Rejeté

La réunion, suspendue à 14 h 15, est reprise à 18 h 10.

Projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions – Examen de la motion d'irrecevabilité

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons la motion présentée par Éliane Assassi et les membres de son groupe tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

M. Philippe Bas, rapporteur. – J'émet un avis défavorable.

La commission des lois émet un avis défavorable à l'adoption de la motion d'irrecevabilité.

La réunion, suspendue à 18 h 15 est reprise à 20 h 30.

Projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions – Examen des amendements au texte de la commission

Les amendements n^{os} 66 et 113 ont été retirés avant la séance.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 2

L'amendement de coordination n° 195 est adopté.

Article additionnel après l'article 2

L'amendement de coordination n° 200 est adopté.

Article 3

L'amendement de coordination n° 196 est adopté.

Article 3 bis

L'amendement de coordination n° 197 est adopté.

Article 5

L'amendement de coordination n° 198 est adopté.

Article 7

Les amendements de coordination n^{os} 201 rectifié et 199 sont adoptés.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

M. Philippe Bas, rapporteur. – Sauf si certains collègues veulent débattre de tel ou tel amendement, et comme nous avons déjà examiné la plupart des amendements, je me contenterai juste de préciser que la plupart des amendements sont contraires à la position de la commission, et que l'avis sera donc défavorable, pour la plupart.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 171 rectifié est irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Pour quelles raisons ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Il n'entre pas dans le périmètre du projet de loi.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Les difficultés de recours à l'interruption volontaire de grossesse (IVG) sont pourtant une conséquence sanitaire de l'état d'urgence. Certes, la commission est souveraine lorsqu'elle se prononce sur les irrecevabilités...

M. Philippe Bas, rapporteur. – Vous avez raison. C'est la commission qui se prononce.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Cet amendement traite de la composition du collège de médecins pour l'accès à l'interruption médicale de grossesse (IMG). Je ne comprends pas que vous estimiez qu'il n'y ait pas de lien avec l'état d'urgence sanitaire. C'est en raison de ce contexte que le Gouvernement reconnaît justement qu'il faille garantir le recours à l'IVG...

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous avons échangé nos points de vue.

M. Patrick Kanner. – Ce désaccord sera constaté.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous constatons donc ce désaccord. Ce point a été tranché ce matin sur des questions similaires.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Est-il possible de statuer par un vote sur l'application de l'article 45 de la Constitution à cet amendement ?

M. François-Noël Buffet, président. – Bien sûr.

L'amendement n° 171 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 2

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je propose de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 129 rectifié, avec un préjugé plutôt favorable. Si l'avis du Gouvernement nous satisfait, j'émettrais alors un avis favorable.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 129 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Malheureusement, l'amendement n° 66 relatif à la contrainte est contraire à l'avis de la commission des lois. Nous l'avons refusé ce matin après un long débat.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 66.

M. François-Noël Buffet, président. – Demandons-nous l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 112 relatif aux lieux d'hébergement ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Pourquoi ne pas émettre directement un avis favorable ? Cela nous fera gagner du temps...

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous en sommes ravis.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 112.

M. François-Noël Buffet, président. – L'amendement n° 98 relatif à l'hébergement temporaire en cas de violences conjugales, pour lequel il y avait un risque

d'irrecevabilité au titre de l'article 40 de la Constitution, a finalement été déclaré recevable par le président de la commission des finances.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je propose de demander l'avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 98.

Articles additionnels après l'article 4

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous n'allons pas demander de modifier à nouveau la composition du conseil de scientifiques, dont la liste des membres a été adoptée il y a un mois... Avis défavorable à l'amendement n° 77.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 77.

Articles additionnels après l'article 5

M. François-Noël Buffet, président. – Proposez-vous le retrait de l'amendement n° 36, ainsi que de l'amendement n° 175 en discussion commune ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous devons avoir un débat. Demandons l'avis du Gouvernement sur ces amendements très importants pour les départements littoraux – et j'en connais...

Il semblerait que les auteurs des mesures d'interdiction de l'accès aux plages ne connaissent que les plages de Royan, des Sables-d'Olonne ou de Saint-Palais... Mais je connais un département qui a 365 kilomètres de littoral. Il est absurde d'interdire l'accès au littoral pour les promenades dans le voisinage. Pour les habitants, le littoral, c'est le voisinage ! J'aimerais comprendre les raisons du Gouvernement...

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – En réalité, vous êtes favorable à l'amendement !

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 36 et 175.

Article 6

M. Philippe Bas, rapporteur. – MM. Michel Magras et Mathieu Darnaud veulent que les autorités régionales de santé (ARS) des collectivités d'outre-mer puissent créer des systèmes d'information spécifiques. Je propose de demander l'avis du Gouvernement sur leur amendement n° 185. Ces systèmes, potentiellement différents du système métropolitain, pourraient être plus efficaces localement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 185.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 38 rectifié *ter* prévoit l'interdiction du recours à des traitements algorithmiques. Je proposais de demander l'avis du Gouvernement. Mais après, que dirons-nous ? Allons droit au but, et émettons un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 38 rectifié ter.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements n^{os} 99 et 176 demandent un avis conforme de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Préférons l'amendement qui, pour des raisons légistiques, répond mieux à nos conventions.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Ce ne sont pas des raisons légistiques : nous parlons juste d'un « avis public » de la CNIL.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Oui, vous avez tout à fait raison.

M. Philippe Bonnacarrère. – Mon amendement sera rectifié pour être identique à l'amendement n° 99.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 99, sous réserve de rectification.

Article additionnel après l'article 7

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mme Sylviane Noël souhaiterait que le Gouvernement revoie les délais pour ses ordonnances, mais nous avons déjà adopté ces délais. Pour des raisons juridiques, avis défavorable. En application de l'article 38 de la Constitution, le Parlement ne peut pas forcer le Gouvernement à prendre une ordonnance.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 193.

Article 1^{er}

M. François-Noël Buffet, président. – Nous venons de recevoir un amendement du Gouvernement sur lequel nous devons nous prononcer.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 194 supprime les alinéas 3 à 7 de l'article 1^{er}, deux alinéas qui concernent la responsabilité pénale. Vous êtes contre ?... Moi aussi.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le Gouvernement fait fort !

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous allons nous défendre collectivement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 194.

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 2		
Mise en œuvre de mesures de quarantaine ou de placement et maintien en isolement		
M. BAS, rapporteur	195	Adopté

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article additionnel après l'article 2		
M. BAS, rapporteur	200	Adopté
Article 3 Conditions des décisions individuelles de placement en quarantaine ou à l'isolement		
M. BAS, rapporteur	196	Adopté
Article 3 bis		
M. BAS, rapporteur	197	Adopté
Article 5 Agents habilités à constater par procès-verbaux les infractions dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire		
M. BAS, rapporteur	198	Adopté
Article 7 Dispositions relatives à l'outre-mer		
M. BAS, rapporteur	201 rect.	Adopté
M. BAS, rapporteur	199	Adopté

La commission donne les avis suivants sur les autres amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité		
Mme ASSASSI	1	Défavorable
Article 1^{er} Prolongement de l'état d'urgence sanitaire et resserrement du régime de responsabilité pénale des personnes physiques et morales		
Mme ASSASSI	135	Défavorable
M. LABBÉ	5 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LABBÉ	4 rect.	Défavorable
M. RAVIER	62	Défavorable
M. SUEUR	74	Défavorable
M. DECOOL	3 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Mme ASSASSI	164	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme GUILLOTIN	7 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme ASSASSI	144 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	194 rect.	Défavorable
M. SUEUR	42	Défavorable
Mme ASSASSI	167	Défavorable
Mme ASSASSI	154	Défavorable
M. GREMILLET	179 rect.	Défavorable
M. Jacques BIGOT	58 rect.	Défavorable
M. GREMILLET	180 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	143 rect.	Défavorable
M. COLLOMBAT	137 rect.	Défavorable
Mme NOËL	134 rect.	Défavorable
M. DURAN	54	Défavorable
M. GREMILLET	181	Défavorable
Mme GUILLOTIN	6 rect.	Défavorable
Articles additionnels après l'article 1^{er}		
M. KERROUCHE	57	Défavorable
Mme ASSASSI	162	Défavorable
M. KERROUCHE	56	Défavorable
Mme ASSASSI	187	Défavorable
Mme COHEN	147	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme COHEN	148	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme COHEN	149	Défavorable
Mme COHEN	150	Défavorable
Mme GUILLOTIN	8 rect.	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	171 rect.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROSSIGNOL	178	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ASSASSI	142	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme ASSASSI	165	Défavorable
Article 1^{er} bis		
Mme ASSASSI	141	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 1^{er} bis		
M. SUEUR	87	Défavorable
Article 2		
Mise en œuvre de mesures de quarantaine ou de placement et maintien en isolement		
Mme GUILLOTIN	9 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme ASSASSI	156	Défavorable
Mme ASSASSI	157	Défavorable
Mme ASSASSI	158	Défavorable
M. KAROUTCHI	45 rect.	Défavorable
Mme Nathalie GOULET	35	Irrecevable au titre de l'article 41 de la Constitution
M. de LEGGE	128 rect.	Défavorable
Mme LABORDE	132	Défavorable
M. JOMIER	79	Défavorable
Mme GUILLOTIN	10 rect.	Défavorable
Mme COHEN	145	Défavorable
Mme COHEN	146	Défavorable
M. DAUDIGNY	75	Défavorable
M. DAUDIGNY	76	Défavorable
Mme GUILLOTIN	11 rect.	Défavorable
Mme LABORDE	133	Défavorable
M. DURAIN	50	Défavorable
Mme LUBIN	93	Défavorable
Mme ASSASSI	161	Défavorable
Mme ASSASSI	160	Défavorable
M. MAGRAS	183 rect.	Défavorable
M. MARIE	94	Irrecevable au titre de l'article 41 de la Constitution

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Maryse CARRÈRE	13 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	12 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. SUEUR	111	Défavorable
M. RAPIN	40	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	129 rect.	Avis du Gouvernement
M. LUREL	101	Défavorable
M. DECOOL	2 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme GARRIAUD-MAYLAM	123	Défavorable
Mme GARRIAUD-MAYLAM	124	Sagesse
M. MILON	66	Défavorable
Mme GRÉAUME	186	Défavorable
M. SUEUR	112	Favorable
Mme ROSSIGNOL	98	Avis du Gouvernement
M. SUEUR	114	Défavorable
M. RAYNAL	118	Sagesse
Mme Maryse CARRÈRE	21 rect.	Défavorable
M. REQUIER	16 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LABBÉ	15 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. MAUREY	131	Demande de retrait
Mme ASSASSI	163	Défavorable
Articles additionnels après l'article 2		
Mme Nathalie DELATTRE	130 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme GHALI	51	Demande de retrait
Mme BENBASSA	67 rect.	Défavorable
M. GONTARD	168	Défavorable
M. MAGRAS	184 rect.	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 3		
Conditions des décisions individuelles de placement en quarantaine ou à l'isolement		
Mme BENBASSA	68 rect.	Défavorable
M. LECONTE	127	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	17 rect.	Défavorable
M. LECONTE	117	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	18 rect.	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	23 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	19 rect.	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	22 rect.	Favorable
M. SUEUR	91	Défavorable
M. SUEUR	86	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	20 rect.	Défavorable
M. REICHARDT	43 rect.	Défavorable
Article 4		
Exclusion de la compétence du juge administratif en cas de mesures individuelles de mise en quarantaine et de mesures de placement et de maintien en isolement		
M. LECONTE	122	Défavorable
Articles additionnels après l'article 4		
M. DAUDIGNY	77	Défavorable
M. DEVINAZ	47	Défavorable
M. DAUDIGNY	78 rect.	Défavorable
Article 5		
Agents habilités à constater par procès-verbaux les infractions dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire		
M. GONTARD	169	Défavorable
Mme ASSASSI	155	Défavorable
Mme LUBIN	89	Défavorable
Mme BENBASSA	64	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 5		
M. KERROUCHE	36	Avis du Gouvernement
Mme BILLON	175	Avis du Gouvernement
Mme GUIDEZ	44 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Mme GUIDEZ	46 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Mme de la GONTRIE	100	Demande de retrait
Mme ASSASSI	159	Demande de retrait
Mme de la GONTRIE	59	Défavorable
Mme de la GONTRIE	60	Défavorable
Mme BENBASSA	69 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	70 rect.	Irrecevable au titre de l'article 41 de la Constitution
Mme de la GONTRIE	102	Défavorable
Mme de la GONTRIE	103	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme de la GONTRIE	110	Défavorable
Mme de la GONTRIE	107	Défavorable
Article 6		
Mise en œuvre de nouveaux fichiers et partage de certaines données de santé pour faciliter le suivi des malades et des cas-contact		
Mme GHALI	53	Défavorable
M. RAVIER	63	Défavorable
Mme ASSASSI	136	Défavorable
Mme JOISSAINS	172 rect.	Défavorable
M. OUZOULIAS	153	Défavorable
M. BONNECARRÈRE	173	Défavorable
M. SUEUR	72	Défavorable
M. SUEUR	73	Défavorable
M. SUEUR	82	Favorable
M. SUEUR	83	Défavorable
Mme BENBASSA	65	Défavorable
M. BONNECARRÈRE	177	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme ROSSIGNOL	39	Défavorable
M. MAGRAS	185	Avis du Gouvernement
M. SUEUR	84	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	27 rect.	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	28 rect.	Défavorable
M. CHAIZE	48	Défavorable
Mme JOISSAINS	188	Défavorable
M. MALHURET	190	Défavorable
M. GREMILLET	182 rect.	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	29 rect.	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	30 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	71 rect.	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	31 rect.	Défavorable
M. CHAIZE	49	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	32 rect.	Défavorable
M. KERROUCHE	38 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. SUEUR	85	Défavorable
M. SUEUR	90	Sagesse
M. KERROUCHE	81	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	33 rect.	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	34 rect.	Défavorable
M. BONNECARRÈRE	176 rect.	Favorable si rectifié
Mme de la GONTRIE	99	Favorable
Mme JOISSAINS	189	Défavorable
M. LECONTE	80	Défavorable
Mme ASSASSI	170	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 6		
M. Patrice JOLY	37	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	95	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROSSIGNOL	97	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROSSIGNOL	121	Défavorable
Mme COHEN	140	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme COHEN	139	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme COHEN	138	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Articles additionnels après l'article 7		
M. SUEUR	61	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. DELCROS	174	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme NOËL	193	Défavorable
Intitulé du projet de loi		
Mme GHALI	52	Défavorable

Communications diverses

Mme Catherine Di Folco. – En sait-on davantage sur l'organisation de la séance publique ce soir ? Finirons-nous d'examiner les amendements cette nuit ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – En fonction de l'évolution des débats, si nous ne voulons pas forcer le passage afin de ne pas avoir des discussions de mauvaise qualité, nous pourrions poursuivre le débat demain après-midi et en soirée après un repos bien mérité – mais c'est mon avis personnel.

Nous avons été saisis de ce texte samedi midi, et avons énormément travaillé depuis. Nous avons dû examiner un grand nombre d'amendements dans des délais très resserrés, que nous impose le Gouvernement. Ne bâclons pas le débat dans l'hémicycle. Le travail de nuit est exceptionnellement acceptable si l'ordre du jour parlementaire est très chargé. Or cette semaine, nous n'avons que ce texte, assez court, à examiner.

L'Assemblée nationale l'examinera probablement avec une position proche de celle du Gouvernement. Cela ne la gênera pas de commencer l'examen en commission mardi

soir, elle aura également les journées de mercredi et jeudi. Et si nous ne pouvons pas réunir une commission mixte paritaire jeudi, elle se tiendra vendredi ou samedi...

M. Jean-Pierre Sueur. – Ne pouvons-nous pas nous réunir le matin, après les réunions de groupe ?

M. François-Noël Buffet, président. – La séance n'est pas ouverte demain matin, mais l'après-midi et le soir.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je ne souhaite pas, après toutes les contraintes que nous avons subies, de forcer le Sénat à siéger jusqu'à 4 h 30 du matin... Nous nous ajusterons en fonction des débats importants qui méritent d'avoir lieu. Nous l'avons vu en commission, ce sera encore plus vrai dans l'hémicycle.

La réunion est close à 21 h 10.

Mercredi 6 mai 2020

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Audition de M. Jean Castex, coordonnateur national à la stratégie de déconfinement (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion, suspendue à 11 h 10, est reprise à 17 heures.

Mesures prises dans le cadre de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 - Audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 18 h 50.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Jeudi 23 avril 2020

- Présidence de M. Éric Woerth, président -

La réunion est ouverte à 12 h 05.

Commission mixte paritaire sur le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020 s'est réunie à l'Assemblée nationale le jeudi 24 avril 2020.

La commission mixte paritaire procède d'abord à la désignation de son bureau :

– M. Éric Woerth en qualité de président et M. Vincent Éblé en qualité de vice-président ;

– MM. Laurent Saint-Martin et Albéric de Montgolfier en qualité de rapporteurs, respectivement pour l'Assemblée nationale et le Sénat.

M. Éric Woerth, député, président. - Notre Assemblée a été saisie d'un texte qui comprenait dix articles. Elle en a ajouté treize, adoptant le texte en première lecture vendredi dernier 17 avril. Le Sénat, pour sa part, a adopté dix articles conformes. Il a supprimé par ailleurs deux articles, en a modifié onze et en a ajouté vingt, adoptant hier le texte en première lecture. Notre commission mixte paritaire est donc chargée d'élaborer un texte sur les trente-trois articles restant en discussion.

Il convient, avant de débiter, d'exposer un point de méthode concernant le texte que nous allons examiner. Une commission mixte paritaire (CMP) est simultanément saisie du texte adopté par l'Assemblée nationale et du texte adopté par le Sénat. Elle peut, sur chaque article restant en discussion, choisir l'une ou l'autre des rédactions, ou encore retenir une rédaction de compromis, proposée par les rapporteurs ou tout autre membre de la CMP.

Toutefois, dans le cas présent, afin de faciliter l'élaboration d'un compromis, les deux rapporteurs, d'un commun accord, ont souhaité déposer sur le bureau de la CMP une rédaction de compromis globale : cette rédaction récapitule l'ensemble des articles du projet de loi de finances rectificative (PLFR), y compris ceux qui ont déjà été adoptés conformes et ne peuvent donc plus être modifiés ; elle retient parfois la rédaction de l'une ou de l'autre assemblée, et parfois une rédaction différente de ces deux premières. À chaque fois, le texte mis à notre disposition par les rapporteurs signale l'origine de la rédaction.

Cela n'interdit bien évidemment en rien de discuter de chacun des articles et d'en adopter, le cas échéant, des rédactions différentes.

M. Vincent Éblé, sénateur, vice-président. - Je vous remercie de votre accueil dans ces conditions particulières. Je pense que les rapporteurs vont nous exposer le fruit de leur travail.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - Je remercie M. Saint-Martin pour son écoute attentive, très tôt ce matin, qui nous permet de vous proposer un texte de compromis, élaboré dans un esprit de responsabilité. Il s'agit d'une bouée de sauvetage, qui se limite aux mesures les plus urgentes et c'est la raison pour laquelle n'ont pas été retenus la plupart des amendements de crédits ou à caractère fiscal.

Nous savons d'ores et déjà qu'un troisième PLFR devra être examiné dans les prochaines semaines : nos deux assemblées prennent dès aujourd'hui date sur deux sujets.

Une première question majeure concerne le financement des entreprises, et notamment de celles qui ne rouvriront pas à compter du 11 mai. Se pose la question de leur financement, notamment par le fonds de solidarité ; c'est pour cette raison que nous l'avons abondé de 2 milliards d'euros supplémentaires.

Il convient de leur donner un signal de clarté en transformant les reports de prélèvements en dégrèvements. La question est délicate et nécessite un encadrement juridique précis, par exemple au regard de l'égalité devant les charges publiques. À ce stade, je ne propose donc pas de maintenir l'article adopté par le Sénat instaurant un crédit d'impôt permettant d'annuler les impositions et cotisations sociales reportées, mais il s'agit maintenant d'en terminer avec les annonces et d'aller vers un effacement de ces créances fiscales et sociales.

Un deuxième sujet porte sur la contribution des assurances : on sait qu'elles enregistrent des résultats exceptionnels sur la couverture des dommages. Nos deux assemblées travaillent à la création d'une assurance relative aux pandémies pour l'avenir et le Sénat avait voté la création de deux taxes. Par ailleurs, le Gouvernement a indiqué conduire des négociations avec le secteur. Nous lui faisons donc confiance à ce stade, mais si leur aboutissement n'est pas à la hauteur de nos espérances, le Parlement prendra ses responsabilités à l'occasion du débat sur le prochain PLFR et approfondira ses propositions sur la taxation des bonis et des fonds de réserve.

J'en viens au compromis que nous vous proposons en tant que rapporteurs généraux sur le présent PLFR.

L'Assemblée nationale a abaissé le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) concernant les masques et les gels hydroalcooliques. Le Sénat a étendu cette disposition à tous les types de gels ainsi qu'aux équipements de protection individuels, tels les charlottes et les sur-blouses, dont les établissements d'hébergement de personnes âgées dépendantes (EHAPD) et les hôpitaux manquent et auront encore beaucoup besoin.

Nous sommes également d'accord sur la question du plafonnement du nombre d'heures supplémentaires dont la rémunération n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu (IR) et nous vous proposons de le porter de 5 000 à 7 500 euros.

Par ailleurs, nous proposons un dispositif exceptionnel de mobilisation des dons des particuliers, inspiré de celui souhaité par le président de la République pour la reconstruction de la cathédrale Notre-Dame de Paris, en faisant passer de 537 à 1 000 euros le plafond ouvrant droit à une déduction fiscale à hauteur de 75 %. Il faut soutenir les associations caritatives qui, à l'instar du Secours catholique et du Secours populaire, sont très sollicitées et accomplissent un travail formidable.

Pour compléter le prêt garanti par l'État (PGE), les interventions en capital et les concours du fonds de développement économique et social (FDES), nous proposons en accord avec le Gouvernement d'instituer un mécanisme de prêts participatifs au profit des très petites et petites entreprises qui n'étaient pas couvertes dans certains cas.

En application de la règle du service fait, les collectivités territoriales auraient dû ne pas verser et, le cas échéant, récupérer les subventions allouées aux organisateurs d'événements culturels annulés, ce qui aurait mis ces organisateurs en danger. Le texte que nous vous présentons apporte une solution à ce problème et permet que tout ou partie de la subvention puisse être maintenue.

Nous proposons également d'augmenter de 8 millions d'euros la dotation en faveur des élus locaux.

Notre rédaction de l'article 10 est mieux à même de sécuriser le dispositif de financement exceptionnel de l'activité partielle.

Enfin, un certain nombre de dépenses, dont les 24 milliards d'euros affichés pour l'activité partielle, peuvent sembler, comme le président Éric Woerth a eu l'occasion de le relever il y a quelques jours, en deçà de ce que sera leur montant effectif et appelleront sans doute une actualisation.

M. Laurent Saint-Martin, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. -

À mon tour de remercier M. de Montgolfier pour l'esprit constructif qui a animé nos échanges. Ce texte concerne l'urgence et non la relance : nous sommes concentrés sur l'objectif de sauver un maximum d'entreprises afin de sauver un maximum d'emplois. La rédaction de compromis que nous vous présentons comporte plusieurs avancées : le rehaussement du plafond des heures supplémentaires défiscalisées et du plafond du dispositif dit « Coluche » pour les dons aux associations, le nouveau filet de sécurité pour les PME et TPE avec les prêts participatifs...

Je me réjouis particulièrement de notre atterrissage commun sur le sujet difficile des assurances. Personne ne sait encore si elles jouent suffisamment leur rôle et il faudra donc exercer un contrôle fin. Nous n'hésiterons pas, lors de l'examen du prochain collectif, à recourir à l'outil fiscal si les engagements pris ne sont pas mis en œuvre.

C'est à dessein que les amendements de crédits que le Sénat avait adoptés ne figurent pas dans le texte de compromis : au-delà de leur forme particulière exigée par les contraintes en matière de recevabilité, leur enjeu n'était pas de relever les crédits de tel ou tel programme mais d'attirer l'attention du Gouvernement. Nous serons attentifs aux réponses qu'il apportera, notamment s'agissant des droits des femmes ou des personnes LGBTQ+.

Nous reprenons plusieurs dispositions dans la rédaction du Sénat.

À l'article 1^{er} *bis*, il est proposé de retenir les modifications rédactionnelles apportées par le Sénat aux dispositions relatives aux abandons de créances sur les loyers, issues à l'origine d'un amendement de Jean-Noël Barrot.

Nous reprenons à l'article 5 une précision technique insérée par le Sénat sur l'exonération fiscale des primes exceptionnelles.

L'introduction par le Sénat d'un article 5 *ter* sur l'application aux établissements publics de santé et groupements de coopération sanitaire des dispositions applicables aux collectivités en matière de mandat à un tiers pour l'exécution de leurs dépenses et de leurs recettes apparaît également opportune.

L'article 9 *bis*, dans la rédaction du Sénat, corrige une erreur de rédaction de la loi de finances pour 2020 sur le transfert du produit des redevances cynégétiques et du droit de timbre aux agences de l'eau.

À l'article 12, le Sénat propose une information renforcée des commissions des finances des deux assemblées sur les recapitalisations des entreprises, en complément des objectifs relatifs au RSE.

À l'article 13, le Sénat propose un rapport sur l'utilisation des crédits du FDES et les modalités d'attribution de ces aides, qui me paraît de bon aloi.

Je me réjouirais si la CMP décidait d'adopter cette proposition de texte commun.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - Je souhaite préciser un point sur l'article 12, qui concerne les prises de participation de l'État dans des entreprises cotées. La liste des entreprises concernées par une entrée de l'État dans leur capital sera en tout état de cause rendue publique. Néanmoins, s'il est légitime d'invoquer des exigences de confidentialité et de rapidité, aucun dispositif d'information préalable du Parlement n'avait été prévu. Le Sénat propose qu'avant toute opération d'un montant significatif, le ministre doive prévenir les présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ce dispositif résulte également d'une demande de la commission des affaires économiques du Sénat. Il pourra être amélioré.

M. Éric Woerth, député, président. - En premier lieu, j'estime que ce deuxième PLFR contient déjà des éléments qui devraient être développés dans un troisième PLFR, encore à venir. Les prévisions macroéconomiques seront amenées à évoluer. L'annulation de charges fiscales et sociales devra faire l'objet d'un débat. Le sujet des assurances est également récurrent.

Sur ce dernier point, il me semble que la participation du secteur de l'assurance est dispersée et mal défendue par les assureurs eux-mêmes. Mais je suis favorable à ce que les dispositions adoptées par le Sénat ne soient pas reprises. Il importe d'éviter, à l'issue de la crise, une foire à l'augmentation d'impôts.

En revanche, je suis satisfait des dispositions de compromis proposées sur les heures supplémentaires : il importait de modifier le plafond existant. Je me réjouis aussi des dispositions nouvelles relatives aux dons et de celles portant sur les subventions des collectivités pour les événements annulés.

J'aimerais que l'on nous explique la teneur des précisions apportées par le Sénat aux garanties d'emprunt et le rôle de Bpifrance.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - Le Sénat a souhaité apporter une solution aux cas qui n'étaient pas couverts par le dispositif du PGE et le Fonds de développement économique et social (FDES) tel qu'actuellement construit. Il avait adopté un amendement permettant à Bpifrance, en cas de refus de prêt bancaire, de consentir un prêt garanti à 100 % par l'État pour les PME. La proposition de compromis, qui n'est issue

ni du texte du Sénat ni de celui de l'Assemblée nationale, mais a été élaborée en lien avec le Gouvernement, porte sur un dispositif de prêts participatifs pour les très petites et petites entreprises. Il y aura donc trois dispositifs : le prêt garanti par l'État jusqu'à 90 %, les prêts au titre du FDES et ces prêts participatifs.

M. Éric Woerth, député, président. - Qui prête aux entreprises dans ce dernier cas ? Ce dispositif est-il limité dans son montant et est-ce inclus dans l'enveloppe des 300 milliards d'euros du PGE ?

M. Laurent Saint-Martin, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Il importe d'être vigilant sur le rôle de Bpifrance. Je crains que les banques jouent moins le jeu du dispositif de garantie si Bpifrance apparaît elle-même comme une garantie en cas de refus de prêt par les banques. La voie alternative proposée est raisonnable.

Sur les fonds propres, qui constituent un critère bloquant pour l'obtention des crédits, Agnès Pannier-Runacher a précisé en séance publique au Sénat la doctrine du Gouvernement : le niveau des fonds propres ne doit pas motiver un refus de prêt.

M. Éric Woerth, député, président. - Sur quelle ligne budgétaire s'impute ce dispositif de prêts participatifs ?

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - Ce dispositif est financé par les crédits qui abondent le FDES à hauteur d'un milliard d'euros.

M. Jérôme Bascher, sénateur. - Bpifrance a aussi l'habitude de proposer de tels prêts participatifs.

M. Charles de Courson, député. - Il me semble donc que deux catégories de prêts sont susceptibles d'être garanties. Ceux qui sont consentis directement par l'État au titre du FDES, et ceux consentis par des organismes spécialisés, qui peuvent faire l'objet d'une garantie dans le montant total de 300 milliards d'euros.

M. Éric Woerth, député, président. - Je comprends que les entreprises concernées par le prêt participatif ne sont pas nécessairement celles qui se sont vues refuser un prêt dans le cadre des prêts garantis par l'État : il s'agit d'un dispositif supplémentaire.

Mme Véronique Louwagie, députée. - La difficulté à laquelle sont confrontées les entreprises est pour l'essentiel celle de la trésorerie. 270 000 entreprises sur 2,2 millions ont une cotation de crédit à la Banque de France. Je me réjouis donc de ce complément aux PGE. Il importe néanmoins que l'ensemble de ces trois dispositifs soit présenté de manière simple et accessible aux entreprises.

M. Éric Woerth, député, président. - Pourriez-vous également nous éclairer sur les choix opérés en matière de fiscalité énergétique ?

Je formule deux propositions pour ma part. La première porte sur une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des foncières qui auraient consenti à ne pas percevoir de loyers. Bruno Le Maire leur a demandé des abandons de créance, mais il semble que ces abandons ne sont pas constatés dans les faits. J'aimerais donc comprendre si le dispositif qui est prévu à l'article 1^{er} bis est assez incitatif pour les foncières.

La seconde porte sur les informations communiquées au comité de suivi. Il est proposé d'augmenter le nombre de membres du Parlement siégeant au sein du comité de suivi : j'y vois un gage de qualité, de même que la désignation de M. Benoît Cœuré comme président. Je crois toutefois que les données doivent être mises à la disposition du comité suivant une base hebdomadaire et non mensuelle, sans que le comité doive forcément se réunir à ce même rythme : dans une crise, tout change tout le temps.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - Le dossier des loyers commerciaux est l'un des plus délicats. La situation des bailleurs est contrastée, avec parfois de grandes compagnies qui peuvent consentir un geste commercial mais aussi souvent d'anciens commerçants qui louent leur local grâce à une petite société civile immobilière (SCI) et font eux-mêmes face au remboursement d'emprunts.

Le mécanisme retenu nous semble donc aller dans le bon sens. En revanche, donner la faculté aux collectivités territoriales de retenir une exonération facultative de TFPB pourrait emporter le risque d'un très fort nombre de demandes de mettre en place de telles exonérations. Or, les collectivités vont déjà subir à la fois une baisse de leurs recettes de TVA, de cotisation foncière des entreprises (CFE) et de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), et une hausse de leurs dépenses, en particulier au titre de la compétence des régions en matière économique et de celle des départements dans le domaine social.

M. Laurent Saint-Martin, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Le dispositif de prise en compte fiscale des abandons de créances a en fait été proposé par M. Jean-Noël Barrot, avant d'être affiné par le Gouvernement. Les annonces du ministre de l'économie et des finances sur l'engagement des bailleurs nous paraissent adaptées, tout en évitant le risque d'inégalités territoriales.

M. Éric Woerth, député, président. - Nous devrions nous mettre d'accord sur un suivi hebdomadaire.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - Je précise enfin que M. le Président du Sénat nous a nommés, M. le président Éblé et moi-même, au sein du comité de suivi.

M. Jean-Noël Barrot, député. - Il existe trois possibilités pour soulager un commerce qui peine à payer son loyer. La première consiste à forcer les annulations : elle présente les difficultés que l'on connaît. La deuxième permet de donner aux commerçants les moyens de respecter leur obligation : c'est ce que nous faisons avec le FSES. Enfin, sans que cela représente un cadeau fiscal, l'on peut inciter le bailleur à renoncer à percevoir le loyer en contrepartie d'un allègement de son impôt.

Sur ce mécanisme, il me paraît sain que le Sénat ait exclu les abandons entre personnes d'une même famille, mais la solution retenue sur le crédit-bail me paraît moins pertinente. Je soutiens par conséquent la proposition de rédaction du président Woerth.

M. Éric Coquerel, député. - Globalement, je ne trouve pas que la rédaction de compromis apporte des améliorations profondes. L'article 1^{er} *ter* B introduit au Sénat n'est pas retenu ; je le regrette. L'article 12 n'est en rien contraignant sur les critères environnementaux conditionnant le bénéfice des 20 milliards d'euros de participations en capital, ni sur la stratégie de leur utilisation par les entreprises.

Il reste pour moi évident qu'il n'est pas possible de dissocier un PLFR du monde d'après, surtout en termes de partage de richesses. Pourquoi ne pas avoir retenu les améliorations du Sénat sur la question de l'aide à l'enfance ou de l'interdiction d'appliquer les dispositions que nous votons aux entreprises établies dans des paradis fiscaux ?

M. Thierry Carcenac, sénateur. - Le groupe socialiste du Sénat accorde une grande importance à la solidarité, notamment à celle dont doivent faire preuve les compagnies d'assurances. Nous notons que l'Assemblée nationale souhaite leur faire confiance et serons très attentifs en la matière d'ici au dépôt du troisième PLFR.

Par ailleurs, au sujet de la nouvelle mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, les rapporteurs généraux peuvent-ils nous indiquer si les avancées retenues au Sénat afin de lutter contre les violences intrafamiliales seraient conservées ?

Mme Nadia Hai, députée. - Le groupe majoritaire à l'Assemblée ne peut que se satisfaire des propositions de nos rapporteurs généraux. En ce qui concerne les assurances, il est bon d'avoir renoncé à l'instauration d'une taxe, prématurée à ce stade. Plusieurs compagnies ont montré des signes d'ouverture.

Je salue aussi la création, par le ministre de l'économie et des finances, d'un groupe de travail sur l'assurance des pertes d'exploitation, pour les crises futures, de même que la déclaration de la secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics, à la suite d'une décision de l'Union européenne, au sujet des entreprises à fonds propres négatifs mais au résultat positif.

Les prêts participatifs apporteront un accompagnement supplémentaire aux TPE et PME, qui peuvent aussi bénéficier du PGE et du FDES.

Mme Véronique Louwagie, députée. - Je me réjouis également de l'aboutissement de cette CMP.

Ce matin, le ministre de l'économie et des finances a dit que la France ne viendrait pas en aide aux entreprises pratiquant l'évasion fiscale : les rapporteurs généraux peuvent-ils donc nous expliquer pourquoi l'article 1^{er} *ter* B ne figure pas dans leur rédaction commune ?

Mme Cendra Motin, députée. - Ce texte va contribuer à aider les entreprises, mais nous tenons à conserver les engagements environnementaux de ces derniers mois. Dans le contexte d'un prix très bas du baril de pétrole, renoncer à nos choix de l'automne 2019 sur le régime fiscal du gazole non-routier (GNR) aurait été un très mauvais signal. L'article 12 renforce les exigences du rapport demandé sur la stratégie carbone des entreprises dans lesquelles l'État augmente sa participation, de même qu'il donne un rôle au Haut conseil pour le climat.

La force de nos assemblées, c'est à la fois de faire des propositions et d'effectuer un contrôle. Elles seront pleinement dans leur mission grâce au comité de suivi.

M. Jean-Marc Gabouty, sénateur. - Nous pouvons nous réjouir du travail des deux assemblées pour prendre en compte tous les cas de figures, y compris celui des entreprises déjà fragiles avant l'arrivée du coronavirus. Il reste toutefois peut-être un oubli : les indépendants et autoentrepreneurs, au-delà de l'accès au fonds de solidarité, pourraient rencontrer des difficultés récurrentes.

Des amendements de plusieurs groupes politiques ont été adoptés à une large majorité au Sénat. J'ai le sentiment que l'ensemble des dispositifs individuels proposé par les assurances provoque un écran de fumée : l'effort global est difficile à discerner.

M. Jean-Noël Barrot, député. - Sur l'ensemble du texte préparé par les deux rapporteurs, le groupe MoDem est satisfait de certaines évolutions introduites par le Sénat, en particulier le relèvement du plafond des dons pour les banques alimentaires ou le nouveau dispositif de prêts participatifs. Nous voterons ce texte.

Mme Sylvie Vermeillet, sénatrice. - Je salue le travail fructueux des rapporteurs généraux et j'exprime la satisfaction du groupe centriste de voir maintenue la disposition relative à la dotation élu local introduite au Sénat, notamment pour les 3 550 communes qui pourront bénéficier d'un doublement de la dotation pour les communes de moins de 200 habitants et d'une majoration de 50 % de l'attribution pour les communes de 200 à 500 habitants, comme ce fut annoncé par le Président de la République et le Premier ministre à la clôture du congrès des maires en 2019.

M. Charles de Courson, député. - Notre groupe votera majoritairement ce texte. Des propositions que nous avons formulées me semblent avoir été reprises.

En premier lieu, sur le cas des assurances, la commission des finances de l'Assemblée nationale a reçu la Fédération française de l'assurance, qui n'a pas précisé l'impact de la crise pour chaque branche d'activité. L'Assemblée nationale a par ailleurs adopté en première lecture un basculement sur l'activité partielle de ce qui était financé par l'assurance maladie, notamment pour le cas des travailleurs qui doivent garder leurs enfants à domicile. Le coût de l'assurance complémentaire sur ce point serait d'un milliard d'euros selon la Fédération française de l'assurance.

Quel est le solde, qui est probablement différencié selon les branches d'activité et les différentes entreprises d'assurance, qui n'assurent pas les mêmes risques ?

L'effet de la crise sanitaire sur le cours des actions et l'assurance-vie est également encore incertain. Il serait utile que, pour la troisième loi de finances rectificative, la Fédération française de l'assurance puisse nous fournir un bilan.

J'ai deux propositions de rédaction relatives à l'activité partielle.

La première pose la question de la prise en charge du dispositif, à hauteur d'un tiers, par l'Unédic, alors même que le conseil d'administration de l'Unédic ne s'est toujours pas réuni, et celle du relèvement corrélatif de la garantie apportée par l'État à l'endettement de l'Unédic. Il semblerait plus logique que la totalité du coût du dispositif soit mis à la charge de l'État.

La seconde proposition de rédaction porte sur l'estimation du coût de l'activité partielle. La première loi de finances rectificative estimait ce coût à 8 milliards d'euros. Ce montant a été triplé à 24 milliards en deuxième loi de finances rectificative. Actuellement, il concerne 10,2 millions de salariés. Les entreprises demandent dans la grande majorité des cas une activation du dispositif pour la totalité des heures de travail. Le montant retenu par le Gouvernement reposerait donc sur l'hypothèse selon laquelle 42 % des 4,2 milliards d'heures pour lesquelles l'activité partielle a été demandée ferait l'objet d'une allocation. Un calcul sommaire me conduirait plutôt à privilégier l'estimation d'un coût à hauteur de 47 milliards

d'euros. Ce montant est sans doute excessif, mais ne faudrait-il pas au moins relever l'estimation à 35 ou 36 milliards d'euros ?

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - Sur les assurances, le Sénat a voté une taxe sur les réserves de capitalisation et une sur les bonis. Le Gouvernement a été incapable, dans le premier cas, de chiffrer un rendement lors du vote de l'article d'équilibre. Finalement, une évaluation à 1,9 milliard d'euros a pu être fournie plus tard. Aujourd'hui, j'accepte de retirer ces dispositions parce qu'il apparaît nécessaire d'engager un travail approfondi. Comme le disait notre collègue Charles de Courson, les effets seront très différents en fonction des branches.

Sur les États non-coopératifs, la disposition évoquée par mon collègue de la France insoumise visait à interdire les abandons de créance de loyer ou le bénéfice du fonds de solidarité ou des prêts garantis par l'État (PGE) si l'entreprise en cause disposait d'une filiale dans un État non-coopératif. S'agissant de l'accès au fonds de solidarité, ce cas m'apparaît plutôt théorique au regard du profil des entreprises qui ont vocation à bénéficier du fonds.

Plus globalement, le Gouvernement s'est depuis engagé sur le fait que les entreprises ayant des filiales dans ces pays ne puissent effectivement pas bénéficier des aides. Il conviendra de vérifier que c'est bien le cas.

Sur le chômage partiel, je suis d'accord avec ce qui a été dit : le montant qui figure dans le deuxième projet de loi de finances rectificative est probablement en-dessous de la réalité. La proposition de Charles de Courson n'est néanmoins pas plus sûre que celle inscrite dans le texte.

M. Laurent Saint-Martin, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - La lutte contre l'évasion fiscale et l'optimisation agressive a été débattue et le sera à l'avenir. Mais le dispositif évoqué par Éric Coquerel ne pouvait être retenu en l'état. Les annonces de l'exécutif sur l'exclusion de telles entreprises du bénéfice des prêts garantis par l'État et des reports de charge devront néanmoins être sécurisées juridiquement.

En fonction du respect par le secteur des assurances des engagements pris, l'outil fiscal sera ou non activé.

J'en viens aux deux sujets soulevés par Charles de Courson. En premier lieu, le financement de l'activité partielle est simplement le décalque du mode de financement déjà existant. L'État est garant en dernier ressort de l'Unédic et il convient de raisonner sur l'ensemble de la sphère publique. En second lieu, s'agissant du coût budgétaire, je rappelle que les demandes au titre de l'activité partielle ne sont pas systématiquement validées et payées. Les estimations seront en tout état de cause revues dans la troisième loi de finances rectificative.

M. Éric Woerth, député, président. - Ce coût masque le manque à gagner lié aux cotisations non encaissées, qui creusent déjà à 41 milliards d'euros le déficit des administrations de sécurité sociale (ASSO).

Je vous propose que nous en venions à l'examen des articles restant en discussion.

Articles 1^{er} bis A et 1^{er} bis B

Les articles 1^{er} bis A et 1^{er} bis B sont supprimés.

Article 1^{er} bis C

L'article 1^{er} bis C est adopté dans la rédaction issue du Sénat.

Articles 1^{er} bis D et 1^{er} bis E

Les articles 1^{er} bis D et 1^{er} bis E sont supprimés.

Article 1^{er} bis

L'article 1^{er} bis est adopté dans la rédaction issue du Sénat.

Article 1^{er} ter A

La proposition de rédaction des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat est adoptée.

L'article 1^{er} ter A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 1^{er} ter B

L'article 1^{er} ter B est supprimé.

Article 1^{er} ter

La proposition de rédaction des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat est adoptée.

L'article 1^{er} ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 1^{er} quater

La proposition de rédaction des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat est adoptée.

L'article 1^{er} quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Articles 1^{er} sexies à 1^{er} nonies

Les articles 1^{er} sexies à 1^{er} nonies sont supprimés.

Article 2 et état A

La proposition de rédaction des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat est adoptée.

L'article 2 et l'état A sont adoptés dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

La première partie du projet de loi de finances rectificative pour 2020, ainsi rédigée, est adoptée.

Article 3 et état B et article 4 et état D

L'article 3 et l'état B ainsi que l'article 4 et l'état D sont adoptés dans la rédaction issue de l'Assemblée nationale.

Article 5

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue du Sénat.

Article 5 bis A

L'article 5 bis A est supprimé.

Article 5 ter

L'article 5 ter est adopté dans la rédaction issue du Sénat.

Article 5 quater

L'article 5 quater est supprimé.

Article 5 quinquies

La proposition de rédaction des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat est adoptée.

L'article 5 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 7

M. Éric Woerth, député, président. - Je propose d'apporter un complément à la proposition de rédaction que nous proposent nos rapporteurs en précisant que l'information communiquée par le Gouvernement au comité de suivi devra être hebdomadaire plutôt que mensuelle. Cela vaudrait aussi bien pour l'information relative aux prêts garantis par l'État que pour celle relative aux versements du fonds de solidarité, pour celle relative au dispositif d'activité partielle ou encore pour celle relative aux prêts et avances remboursables accordés sur le compte de concours financier *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*.

M. Laurent Saint-Martin, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Par principe, je ne peux m'opposer à ce que l'information du Parlement soit la meilleure possible, mais les services des ministères de l'économie et des finances et de l'action et des comptes publics me font part de certaines difficultés à satisfaire une telle fréquence.

M. Éric Woerth, député, président. - Nous ferons preuve de compréhension pour les cas où les informations ne seraient objectivement pas disponibles : n'épousez pas les causes administratives.

Mme Cendra Motin, députée. - Je préfère que nos administrations accompagnent les entreprises, plutôt qu'elles rédigent des rapports, d'autant que le confinement oblige les cabinets à fonctionner avec des effectifs réduits.

M. Éric Woerth, député, président. - Il s'agit simplement pour la représentation nationale de contrôler l'application de ce qu'elle vote en période de crise.

M. Vincent Éblé, sénateur, vice-président. - C'est justement cette exigence de transparence qui conduit à l'efficacité de l'action publique, tandis que l'opacité invite moins l'administration à faire son travail. Cela ne lui demande pas un temps démesuré.

M. Charles de Courson, député. - Si j'étais vicieux, je sous-amenderais la proposition de rédaction du président Woerth pour proposer les mots : « au même rythme que le ministre » !

Mme Véronique Louwagie, députée. - Si, dans ce deuxième PLFR, le Gouvernement a pu corriger certains écueils, c'est parce que des membres du Parlement les lui ont fait remonter. La crise exige de rebondir sans attendre un mois. Je serais d'ailleurs inquiète si les ministres ne disposaient pas de données journalières.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - Depuis l'affaire dite de la « cagnotte » ...

M. Jérôme Bascher, sénateur. - Cela nous ramène à 1999 !

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - la commission des finances de chaque assemblée est destinataire d'une situation hebdomadaire du budget de l'État.

M. Laurent Saint-Martin, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Certains ministères sont mieux équipés que d'autres pour ce type de travaux.

M. Éric Woerth, député, président. - Je ne demande pas non plus une information extrêmement précise, qui serait par exemple détaillée département par département.

M. Jérôme Bascher, sénateur. - Les préfets et les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) disposent de ces chiffres et ils sont portés à la connaissance des parlementaires dans chaque département : je peine à imaginer qu'aucune centralisation ne soit possible.

La proposition de rédaction du président de la commission mixte paritaire est adoptée, ainsi que celle des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 9 bis

L'article 9 bis est adopté dans la rédaction issue du Sénat.

Article 9 ter

L'article 9 ter est supprimé.

Article 10

La proposition de rédaction des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat est adoptée.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 10 bis

L'article 10 bis est supprimé.

Article 12

La proposition de rédaction des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat est adoptée.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 12 bis

L'article 12 bis est supprimé.

Article 13 bis

La proposition de rédaction des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat est adoptée.

L'article 13 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Articles 14 et 15

Les articles 14 et 15 sont adoptés dans la rédaction issue de l'Assemblée nationale.

Article 16

L'article 16 est supprimé.

La seconde partie du projet de loi de finances rectificative pour 2020, ainsi rédigée, est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2020.

La réunion est close à 13 h 45.

Samedi 9 mai 2020

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 10 h 50.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 14 h 20.

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

Mercredi 11 mars 2020

- Présidence de M. Éric Jeansannetas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Audition de M. Philippe Martin, président de la section des travaux publics du Conseil d'État

M. Éric Jeansannetas, président. – Dans le cadre de ses travaux sur les concessions autoroutières, la commission d'enquête procède tout d'abord à l'audition de M. Philippe Martin, président de la section des travaux publics du Conseil d'État.

Cette audition, diffusée en direct sur le site internet du Sénat, fera l'objet d'un compte rendu publié.

Monsieur Martin, après vous avoir rappelé qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Philippe Martin prête serment.

Avant de passer la parole à notre rapporteur, et comme convenu la semaine dernière, je vous demande, mes chers collègues, de poser des questions précises, qui ne seront pas groupées, afin que M. Martin puisse répondre précisément à chacune d'entre elles.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Le but de cette commission d'enquête est de faire le point sur les contrats de concession autoroutière, ainsi que sur les avenants et protocoles d'accord conclus postérieurement. Nous voulons surtout aider l'État à envisager l'avenir de ses relations avec les sociétés d'autoroute.

La section des travaux publics du Conseil d'État est chargée de suivre ce sujet, parmi d'autres, avec cette particularité d'être à la fois juge et conseil du Gouvernement.

De quelle façon conseillez-vous l'exécutif sur ces questions relatives aux autoroutes ? Le Conseil d'État lui transmet des avis, mais, si j'ai bien compris, ces derniers ne sont pas publics et il faut obtenir l'autorisation du Gouvernement pour y accéder.

Sur quels sujets le Conseil d'État travaille-t-il en particulier ? Combien de personnes sont-elles impliquées sur ces dossiers ? Selon quelle fréquence les avis sont-ils rendus ?

Enfin, quel est votre point de vue sur la fin des concessions, programmée entre 2031 et 2036 ? Comment voyez-vous l'avenir, notamment sur le plan législatif ? Certains nous disent que l'État ne pourra pas reprendre la gestion des autoroutes sans modifier la loi. Quelles sont les possibilités, et que pourrait dire l'Union européenne ? Faut-il, selon vous,

conserver le modèle des concessions ou au contraire évoluer vers un affermage, une régie intéressée ou une gestion en direct ?

M. Philippe Martin, président de la section des travaux publics du Conseil d'État. – La compétence de la section des travaux publics excède largement le domaine des autoroutes, puisqu'elle couvre toutes les relations entre l'homme et le territoire : environnement, urbanisme, aménagement, construction de logements, mines, agriculture, ainsi que toutes les grandes infrastructures de télécommunications, de transports et d'énergie.

Au sein de cet ensemble, les autoroutes occupent une place croissante depuis 2015, à travers quatre modes d'intervention.

Premièrement, nous intervenons sur des projets de lois, d'ordonnances ou de décrets relatifs au secteur autoroutier. Ce fut le cas par exemple pour les décrets portant sur les redevances domaniales payées par les sociétés d'autoroute.

Deuxièmement, les déclarations d'utilité publique, qui portent souvent sur des projets autoroutiers, sont approuvées par décret en Conseil d'État.

Troisièmement, les contrats de concession et leurs avenants sont également approuvés selon la même procédure, ce qui nous a beaucoup occupés en 2015 et 2018, au moment des plans de relance et d'investissement autoroutiers.

Enfin, quatrièmement, le Gouvernement peut nous consulter sur ce qui est juridiquement possible en matière de concessions autoroutières. Nous avons rendu plusieurs avis, mais le Gouvernement a choisi de ne pas les rendre publics, ce qui est son droit le plus strict. Il n'a pas nécessairement envie de divulguer toutes les idées qu'il a eues, ni tous les conseils qui lui ont été donnés.

Je pourrai donc répondre au nom du Conseil d'État à certaines questions. Pour les autres, je répondrai en mon nom personnel.

Je précise que le Conseil d'État porte un regard juridique sur les questions qui lui sont posées, y compris sur les contrats de concession et leurs avenants, en se demandant si leurs clauses sont juridiquement acceptables. Le rôle du Conseil d'État est donc légèrement différent de celui de l'Autorité de régulation des transports (ART).

L'actualité s'est accélérée depuis 2015, en raison du débat public qui s'est engagé à la suite des rapports de la Cour des comptes et de l'Autorité de la concurrence. Nous avons beaucoup travaillé sur ce qu'il est possible de faire à l'égard des concessions en cours.

Pour l'avenir, il n'y a pas de position officielle du Conseil d'État. Le Gouvernement fera ses choix quant au mode de gestion du service public autoroutier. Je ne peux que vous livrer une réflexion personnelle, fruit de l'expérience accumulée au cours des dernières décennies sur ces contrats de longue durée, prolongés à plusieurs reprises.

À mes yeux, l'expiration des concessions à partir de 2031 représente pour l'État une réelle opportunité de reprendre la main en tant que concédant. Il pourrait le cas échéant conclure, après mise en concurrence, de nouvelles concessions équilibrées, portant sur des liaisons rationnelles en termes de desserte du territoire, et affichant des tarifs cohérents. Cela permettrait de recalculer l'équilibre économique global des concessions à partir du point zéro, et d'éviter peut-être aussi d'insérer certaines clauses figurant dans les concessions actuelles.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – À quelles clauses faites-vous référence ?

M. Philippe Martin. – Il existe une grande variété de clauses, notamment celles de l'article 32, portant sur les variations du « paysage fiscal ». Ces différences peuvent s'expliquer par des considérations historiques, notamment les investissements consentis à telle date par tel ou tel opérateur.

Il existe au fond trois types de clauses, selon que l'on considère le contrat conclu avec Cofiroute, les contrats conclus avec les anciennes sociétés d'économie mixte, ou encore ceux conclus dans le cadre des nouvelles concessions. On pourrait peut-être réfléchir à la rédaction de clauses un peu moins surprenantes.

Par ailleurs, le mode d'évolution des prix des péages a été très fortement contractualisé, alors que le cadre législatif et réglementaire existant ne suppose pas nécessairement une contractualisation aussi poussée des évolutions tarifaires. Peut-être faudrait-il réfléchir au bon équilibre en matière de clauses tarifaires. Faut-il laisser plus de marges de manœuvre au pouvoir réglementaire ou inscrire dans le marbre des concessions les clauses d'évolution des tarifs ?

Les concessions sont des contrats qui sont faits pour être respectés, même si leur durée est très longue. Parfois, l'État peut regretter d'être engagé par des clauses signées voilà vingt ou trente ans, mais les concessionnaires espèrent à juste titre pouvoir en bénéficier jusqu'à la fin du contrat. Il est juridiquement difficile de conseiller au Gouvernement de trop s'écarter des contrats.

Si la fin des concessions est une opportunité pour l'État, la conclusion de nouvelles concessions ne me paraîtrait nullement incongrue. La concession est en effet un mode de gestion des services publics vieux de plus d'un siècle, parfaitement connu et reconnu, consacré par une directive européenne de 2014.

Au-delà de l'hypothèse de nouvelles concessions de travaux pour des autoroutes à construire, on peut aussi envisager la conclusion de concessions de service, attribuées à l'issue d'une mise en concurrence et fondées sur de nouveaux équilibres, des clauses appropriées ainsi qu'une réflexion sur la cohérence du périmètre du service de transports et la tarification.

Pour moi, l'État a une chance à saisir. Il peut toujours reprendre les autoroutes en régie s'il le souhaite, et s'il peut financer. Mais la concession me semble un bon outil. Il ne me paraît pas incongru que les autoroutes soient gérées par des opérateurs privés. Le métier de concessionnaire suppose des savoir-faire financiers et techniques, notamment parce qu'il faut réaliser des travaux très lourds. La concession me semble donc un outil tout à fait approprié pour une bonne gestion du service public, à condition de bien s'en servir.

M. Olivier Jacquin. – Vous avez parlé de « clauses surprenantes », M. Martin. Cela me rappelle les termes de « dividendes étonnants », employés par M. Roman. Rapprochez-vous également ces deux qualificatifs, d'un point de vue juridique ?

Hier, lors de son audition, le ministre Alain Vidalies nous a signifié en creux que les contrats et les clauses mériteraient d'être beaucoup plus précis. Il a évoqué aussi des discussions interminables entre concédant et concessionnaires, lesquelles absorbent une énergie considérable, allant même jusqu'à suggérer que certains termes soient précisés par le Parlement lui-même.

Je souhaite également vous interroger sur le non-respect de la signature de l'État dans les premiers contrats de concession. Il était prévu, en 2006, un inventaire des biens de retour. Un état des lieux devait avoir lieu tous les cinq ans, afin qu'il n'y ait pas de discussions sur la qualité des biens rendus à la fin de la concession. Il semblerait toutefois que nous n'ayons aucun document en ce sens. Qu'a fait le Conseil d'État, ou qu'aurait-il dû faire ?

M. Philippe Martin. – Il faut distinguer la question des dividendes de celle des clauses.

Certaines données juridiques peuvent éventuellement justifier que l'on modifie un contrat en cours, mais il faut des éléments fondés sur l'équilibre global de la concession.

La distribution de dividendes annuels élevés est un indice de bonne santé économique, qui peut donner lieu à un débat public. Il n'est toutefois pas totalement anormal qu'un concessionnaire soit en meilleure santé économique en fin de concession qu'au début, lorsqu'il consent de lourds investissements et qu'il s'endette fortement.

Pour intervenir sur un contrat en cours, il faut des motifs portant sur l'ensemble de la durée de vie de la concession. C'est pourquoi je fonde beaucoup d'espoirs sur les travaux de l'Autorité de régulation des transports, notamment son rapport quinquennal, dont la parution est prévue d'ici fin 2020. Celui-ci devrait en effet mettre en perspective la rentabilité des capitaux investis sur toute la durée du contrat de concession.

Je rappelle l'arrêt d'assemblée du Conseil d'État de 2009, *Commune d'Olivet*, selon lequel un concédant peut résilier une concession en cours si le taux de rentabilité du concessionnaire dépasse ce qui est raisonnable en termes d'amortissement des investissements et de juste rémunération du concessionnaire.

La concession est un contrat à très long terme, justifié par la lourdeur des investissements consentis par le concessionnaire, mais elle a pour finalité de gérer efficacement le service public dans l'intérêt des usagers. Le concédant peut donc reprendre la main s'il estime que les conditions de la concession excèdent ce qui est normal pour atteindre un tel objectif.

S'agissant des clauses, ce qui surprend le plus, très sincèrement, c'est leur variabilité. Certaines clauses peuvent se justifier par des facteurs historiques et par certains investissements réalisés, mais la juxtaposition de trois catégories de clauses est surprenante. Certaines s'apparentent à la théorie du fait du prince, d'autres s'en rapprochent, d'autres en sont très éloignées. Tout cela mériterait d'être remis à plat.

Le fait du prince est une théorie qui oblige le concédant à compenser les conséquences de mesures qu'il a prises spécifiquement dans le secteur concédé, qui n'étaient pas prévisibles à l'époque de la conclusion de la concession et qui ont un impact suffisant sur l'équilibre économique de la concession. Toutefois, la rédaction de l'article 32 est très variable selon les concessions. Sur l'inventaire de 2006, je n'exerce mes fonctions actuelles que depuis 2012, monsieur Jacquin. La distinction entre biens de retour et biens de reprise, qui n'est pas aisée, s'affine parfois au dernier moment. Il serait sans doute préférable de la préciser en amont. Dans le cas contraire, des discussions intenses à l'approche du terme de la concession sont inévitables, ce qui n'est pas dramatique non plus...

En revanche, la préparation de la remise des biens de retour me semble plus intéressante. La question se pose de la mise à niveau de ces derniers, le concessionnaire ayant l'obligation de les remettre en bon état. Pour cela, un inventaire doit être réalisé pour que concédant et concessionnaire se mettent d'accord sur les investissements jugés nécessaires.

Pourriez-vous enfin me rappeler votre troisième question, monsieur Jacquin ?

M. Éric Jeansannetas, président. – Selon M. Roman, ce débat contradictoire entre le concédant et le concessionnaire doit avoir lieu sept ans avant la fin de la concession.

M. Olivier Jacquin. – Vous dites que vous n'étiez pas en poste en 2006, mais je ne doute pas de la continuité du Conseil d'État. Comment expliquer que cet inventaire n'ait pas eu lieu ? Le Conseil d'État ne peut-il pas rappeler à l'État son engagement, certains de mes interlocuteurs m'ayant tout simplement parlé d'un oubli ?

M. Philippe Martin. – Le Conseil d'État est saisi ponctuellement de demandes d'avis, ou sur des projets de textes et de concessions. Si le Conseil d'État n'est pas saisi, il ne se prononce pas.

Faudrait-il, à l'occasion de dossiers ultérieurs, signaler à l'État qu'il aurait dû penser à cet inventaire ? Il y a beaucoup de matières à traiter dans les projets d'avenants autoroutiers et je reconnais que nous n'avons pas pris le temps de nous pencher sur cette question. Encore une fois, il est sans doute regrettable, mais pas totalement inhabituel qu'un concédant et un concessionnaire discutent assez âprement de la distinction entre biens de retour et biens de reprise.

Les contrats de concession sont des contrats de longue durée qui constituent l'actif essentiel du concessionnaire, lequel tire toute sa rentabilité des droits qui lui sont conférés par le contrat. Lorsque l'État discute avec de grands groupes spécialisés dans les concessions autoroutières, la discussion peut être tendue : il faut prendre garde à la rédaction des clauses, qui font loi entre les parties, dans l'intérêt tant du concessionnaire, qui cherche à se prémunir contre des variations d'humeur de l'État, que du concédant, qui doit veiller à ne pas se dessaisir d'outils de pilotage du service public.

Le cahier des charges fait une centaine de pages : c'est déjà un instrument relativement copieux, et je ne suis pas sûr qu'il faille le porter à 300 pages ! Il faut être attentif à peser les conséquences de chaque clause.

M. Dominique de Legge. – Vous estimez que l'échéance d'un certain nombre de concessions en 2031 représente une opportunité pour l'État. Encore faut-il savoir la saisir ! L'État peut être tenté de reprendre l'exploitation en gestion directe, au vu du profit que peuvent réaliser les sociétés concessionnaires. Mais n'y a-t-il pas un risque qu'il soit moins exigeant envers lui-même en termes de gestion qu'il ne le serait avec des sociétés concessionnaires ? Nous avons des exemples qui montrent que l'État est parfois dans l'incapacité d'entretenir son patrimoine...

Quelles règles l'État pourrait-il s'imposer à lui-même sans que Bercy considère qu'il n'y a pas d'affectation possible de recettes spécifiques à l'entretien du patrimoine ?

Vous avez indiqué que la gestion des autoroutes nécessite un savoir-faire technique et financier. Considérez-vous que l'État dispose aujourd'hui de ce savoir-faire ?

M. Philippe Martin. – La question du mode de gestion relève plutôt du choix politique que de l'opinion du juriste.

M. Dominique de Legge. – Ne nous en voulez pas, nous sommes une assemblée politique !

M. Philippe Martin. – Le système de la concession a un bel avenir devant lui. La gestion directe et la construction des grandes infrastructures sont extrêmement coûteuses pour l'État, qui peine à trouver les financements.

La concession peut être de services. Pour la gestion et l'entretien, il peut être intéressant de conclure un contrat de concession avec un cahier des charges approprié établissant des standards de qualité. Lorsqu'une exploitation se fait en régie, l'expérience montre que la responsabilité du gestionnaire se résout par un débat public sur la qualité du service rendu. Ce qui est écrit dans le marbre juridique, c'est le cahier des charges des concessions. Je ne suis pas certain que l'outil de la concession, y compris de services seuls, soit abandonné à l'avenir. La gestion directe n'est donc pas impossible, mais encore faut-il trouver le financement approprié.

Quant au savoir-faire, l'exemple des concessions montre que les difficultés résident davantage dans l'équilibre de la concession et le montant du péage réclamé à l'utilisateur que dans la qualité de service constatée. Les discussions peuvent être assez âpres sur la question de la mise à niveau des infrastructures : incombe-t-elle aux concessionnaires parce que c'est une mise à niveau attendue par les usagers ? Ou est-ce un investissement supplémentaire demandé par le concédant qui mérite rémunération, laquelle sera évidemment à la charge de l'utilisateur ?

Si l'on choisit la voie de la concession, l'utilisateur devra payer le coût de la mise en concession, alors que, dans le cas de la régie, ce serait plutôt le contribuable.

En matière de concessions, il faut veiller, d'une part, à bien définir les obligations du concessionnaire et, d'autre part, à disposer des outils permettant de vérifier que l'utilisateur paye un prix approprié, qui n'excède pas ce qui est nécessaire pour une bonne gestion du service public.

M. Éric Bocquet. – Vous avez dit que vous n'aviez pas le droit de divulguer les avis pour lesquels le Conseil d'État a été sollicité par le Gouvernement. Je suis surpris : est-ce valable aussi devant une commission d'enquête ? Le rapporteur et le président auraient-ils le droit d'avoir accès à ces documents ?

Par ailleurs, vous avez évoqué l'échéance de 2031 comme une grande opportunité pour l'État, et estimé que les concessions étaient un bon outil. Est-ce votre avis ou celui du Conseil d'État ? Plus qu'un avis technique, c'est une opinion.

Des alternatives sont-elles proposées au Gouvernement, dont le Conseil d'État est le conseiller pour la gestion des affaires publiques ? En 2031, conseilleriez-vous au Gouvernement de proroger les concessions privées de gestion des autoroutes françaises ? Vous n'excluez pas le retour à une gestion publique, qui est une option possible, mais vous avez dit que l'État ne trouverait pas l'argent pour le financer. Or, cette année, l'État va emprunter 205 milliards d'euros sur les marchés financiers.

M. Jérôme Bascher. – Même davantage !

M. Éric Bocquet. – La gestion directe est une option sérieuse qu'il faut aussi examiner.

Sur la fin des concessions, nous avons appris, il y a quelques semaines, que le gouvernement de Boris Johnson, qui n'est pas un fou furieux de l'étatisation absolue, avait décidé de renationaliser les lignes ferroviaires du nord de l'Angleterre, qui avaient été concédées à la grande époque de Margaret Thatcher à 16 sociétés privées. Quel est votre avis sur cette situation ?

M. Philippe Martin. – La question du secret se pose entre le Conseil d'État et le Gouvernement, d'une part, et entre la commission d'enquête et moi-même, d'autre part.

À l'égard du Gouvernement, la situation est extrêmement claire. Le Conseil d'État donne un avis au Gouvernement, qui en fait l'usage qu'il souhaite : il peut le rendre public ou non. Nous ne sommes pas censés divulguer le contenu de ces avis, qui sont exclus par la loi des documents librement communicables au public.

S'agissant de la commission d'enquête, l'article 6 de l'ordonnance de 1958 ne délie pas, me semble-t-il, les personnes auditionnées du secret professionnel. Je n'ai donc pas le droit de divulguer le contenu des avis. Sur certaines questions, je peux évoquer les travaux du Conseil d'État ; sinon, je me bornerai à vous donner mon opinion.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Le président de la commission d'enquête et moi-même pouvons demander communication des avis du Conseil d'État au Gouvernement, qui *a priori* ne peut pas refuser. Seul le secret judiciaire peut nous être opposé.

En cas de problème, je peux, en tant que rapporteur, aller consulter les documents sur place.

M. Philippe Martin. – Quand je donne une opinion, c'est en mon nom personnel, même si elle est enrichie par les dossiers que j'ai vu passer depuis 2012.

Le Conseil d'État ne participe pas à l'heure actuelle à un débat sur la fin des concessions, peut-être parce qu'il est un peu tôt et que les choix ne sont pas encore faits. Certains y réfléchissent déjà, notamment les concessionnaires qui ont un problème de maintien de leur activité après l'échéance des concessions en cours. Les paramètres du choix sont relativement connus. Je constate qu'en matière d'infrastructures publiques il existe une tendance à recourir au système de la concession en raison de la rareté de l'argent public pour les infrastructures. Le système de la concession, qui présente l'inconvénient d'un péage pour l'utilisateur, est donc assez attractif à cause des contraintes budgétaires.

Par ailleurs, la concession me semble être un outil tout à fait légitime, mais qu'il faut bien gérer : il faut faire en sorte que la qualité du service rendu à l'utilisateur soit garantie par le cahier des charges et que l'équilibre économique de la concession soit de nature à permettre au concessionnaire de garantir le fonctionnement du service.

Vous avez évoqué la tentation du Royaume-Uni de renationaliser certains services : cela peut arriver si l'on s'aperçoit que le concessionnaire est hors d'état de rendre un niveau de service acceptable. Il appartient alors au concédant de reprendre la main. Dans le droit des concessions, l'un des éléments essentiels, y compris dans la jurisprudence contentieuse du Conseil d'État, c'est l'intérêt du service public et de l'utilisateur, dans le respect de la santé économique de l'opérateur, laquelle est vitale pour que le service soit correctement rendu.

De même, si les conditions économiques font que la rémunération du concessionnaire excède ce qui est normal dans le système de la concession, peut-être faut-il réfléchir à la durée de la concession et à son expiration anticipée.

Ces raisonnements procèdent du constat que la concession est un outil de gestion de service public qui doit être piloté par le concédant.

M. Jérôme Bascher. – Je veux évoquer le prisme du temps long et du temps court.

Dans les contrats de concession, envisagés sous l'aspect des travaux uniquement et non du service, la question de la soulte n'explique-t-elle pas – je vous prie d'excuser ce mauvais jeu de mots – les « concessions » sur le reste ?

La question des biens de retour et des biens de reprise n'est-elle pas forcément inhérente à la longue durée de la concession ?

Enfin, il existe une asymétrie du temps long et du temps court entre le concessionnaire et l'État lorsqu'ils discutent de la concession. Vous l'avez dit, les concessionnaires réfléchissent déjà à 2031, alors que l'État, avec ses hauts fonctionnaires qui changent de poste tous les trois ou quatre ans et ses ministres dont la durée de vie est en moyenne de deux ans, raisonne forcément à temps court. On assiste donc à une perte d'expérience du côté de l'État, alors que les sociétés concessionnaires continuent de par le monde à gérer ce genre de contrats. Le rapport de force est très inégal.

M. Philippe Martin. – Je n'ai pas été amené à réfléchir sur la question du versement de soulte : je n'ai donc pas de raison particulière d'avoir des éclairages sur le sujet.

Les biens de retour et les biens de reprise peuvent donner matière à discussion. Comme souvent en matière de concessions, il y a parfois des clauses contractuelles très précises, mais en l'absence de telles clauses on se réfère aux principes généraux, selon lesquels le bien de retour est ce qui est indispensable au concédant pour gérer le service public comme il l'entend. Autrement dit, le concessionnaire ne doit pas garder des biens qui seraient en fait essentiels au concédant pour gérer lui-même le service. Sinon, ce dernier serait dépendant de la bonne volonté du concessionnaire pour récupérer un bien qui lui permettrait de passer en gestion directe. Il peut y avoir des questions de propriété intellectuelle, dans les cas où le concessionnaire peut faire valoir qu'il a créé un bien et qu'il a le droit de le conserver. Une négociation peut alors s'engager en vue d'une indemnisation. Même si l'on peut réfléchir à l'avance, il peut arriver que d'après débats naissent en fin de concession car la frontière n'est pas toujours évidente.

La question du temps long et du temps court est une difficulté que l'on rencontre dans de nombreux domaines de l'action publique. Certains opérateurs privés ont une capacité de raisonner sur le temps long, notamment grâce à des compétences humaines et à la conservation des archives. Lorsque nous avons mené des recherches sur le long terme dans le passé, nous avons été surpris de constater que des ministères manquaient d'archives. Certains opérateurs privés ont des archives mieux tenues.

La gestion des ressources humaines est un art difficile : les politiques publiques ont plutôt valorisé la rotation des personnes dans les postes à responsabilité ou d'encadrement, ce qui peut présenter des inconvénients lors des discussions avec des opérateurs privés, lesquels investissent davantage dans le long terme en ce qui concerne leurs personnels et leurs archives.

Mme Michèle Vullien. – Une question me taraude depuis un certain temps : celle du lien entre le choix du tracé de l'autoroute et le choix du concessionnaire. La succession des déclarations d'utilité publique (DUP) conduit parfois à choisir automatiquement tel ou tel concessionnaire, soit par adossement, soit en raison de la construction par « petits bouts » – lorsqu'il reste un petit bout d'autoroute à construire, on le donne à celui qui a fait le tronçon précédent sans qu'il y ait finalement de mise en concurrence. J'ai en tête des exemples bien précis. Quel est votre sentiment sur cette réalité ?

Certains sont tentés, pour régler le problème de la remise en état des routes, de prolonger de quelques années les concessions accordées au privé. Qu'en pensez-vous ?

M. Philippe Martin. – Il faut distinguer deux régimes juridiques : celui de la déclaration d'utilité publique (DUP) et celui de l'attribution des concessions. La DUP est un acte se rattachant au droit d'expropriation dans le but de construire une nouvelle infrastructure : la question est purement géographique. L'attribution de la concession est un autre exercice, pour lequel nous sommes sous contrainte de l'Union européenne : la directive « concessions » de 2014 s'intéresse essentiellement à l'attribution des concessions, et non au régime de fond, lequel demeure très largement régi par le droit interne et par de grands principes qui ont plus d'un siècle.

En matière d'attribution, le régime européen veille avant tout au respect d'une mise en concurrence, afin d'abaisser les coûts et de permettre à de nouveaux entrants, éventuellement d'un autre État membre, de proposer leurs services. Une concession doit faire l'objet d'une mise en concurrence, sauf certaines exceptions, parmi lesquelles le cas où il ne serait pas économiquement faisable de prendre un autre concessionnaire que celui qui gère un tronçon adjacent.

Il y a un art de ne pas se mettre dans ce genre de situations, c'est-à-dire de ne pas concevoir la succession des infrastructures de manière à ce que la mise en concurrence soit éludée. L'application correcte de la directive « concessions » et des principes du droit des concessions impliquerait d'éviter ce genre de situations autant que faire se peut.

Quand j'évoque l'opportunité historique qui se présentera à partir de 2031, c'est aussi pour dire qu'il serait bon que le concédant se mette en situation de reprendre la main et d'attribuer de nouvelles concessions après mise en concurrence, sur la base d'un équilibre économique recalculé et de règles de tarification redéfinies. Je ne dis pas cela par hostilité au régime de la concession, mais je pense qu'il y a des règles du jeu à respecter. L'art d'être un bon concédant peut impliquer l'évitement de situations dans lesquelles des attributions seraient tronçonnées à tel point que le concédant ne pourrait pas reprendre la main.

Mme Michèle Vullien. – Votre propos est vertueux, mais quelquefois on s'aperçoit que la gestion du dossier a conduit à en arriver là où on voulait en venir...

Je n'arrive pas à comprendre qui décide en bout de course du tracé de l'autoroute, en passant outre tous les documents d'urbanisme. On a évoqué la volatilité des élus et des techniciens : je crois plus fortement en celle des élus qu'en celle des techniciens, qui sont d'ailleurs les mêmes que l'on retrouve d'un côté – les sociétés autoroutières – et de l'autre – l'État. Je ne porte pas de jugement, et je ne donne pas de noms, mais j'ai tout de même la fâcheuse impression, pour l'avoir vécue sur le terrain, qu'on met les élus dans une nasse.

M. Philippe Martin. – Le métier du Conseil d'État est de rappeler les grands principes du droit des concessions ainsi que – c'est la raison pour laquelle je me permets de donner une opinion – les quelques principes de base de bonne gestion pour un concédant.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Vous avez parlé de la jurisprudence du Conseil d'État de 2009 sur « l'excès de rentabilité » d'une concession et la possibilité de remettre en cause celle-ci en cas de modification de son équilibre économique. J'ai toujours constaté, pour ma part, la possibilité pour un concessionnaire de remettre en cause son contrat s'il considère que ses conditions économiques en ont été modifiées dans un sens défavorable.

Dans le protocole de 2015 a été introduite une clause non pas de rentabilité mais de chiffre d'affaires : en cas de dépassement de 30 % du chiffre d'affaires cumulé et évalué en euros de 2006, une remise en cause est envisageable. Je pense que nous en sommes loin, et ce taux me paraît presque inatteignable d'ici à la fin des concessions. Nous allons vérifier ce point. Cette clause remet-elle en cause la jurisprudence de 2009 ?

Vous avez dit qu'il faudrait recalculer l'équilibre économique du contrat. Comment faire ? Cela a-t-il déjà été effectué ? Cet équilibre économique est régulièrement évoqué, notamment par les concessionnaires, pour ne rien changer. Selon mon analyse, cet équilibre économique est celui de 2006, établi sur les plans d'affaires de 2006, avec des hypothèses de 2006, puisque c'est à cette époque que les sociétés ont acheté les participations de l'État. On nous dit que tous les avenants ultérieurs, y compris le protocole de 2015, étaient équilibrés, ce qui signifie qu'il y a eu autant de charges mises sur le dos des concessionnaires que de contreparties accordées, soit par des prorogations de concessions, soit par des augmentations de tarifs.

M. Philippe Martin. – L'impact de la clause de durée endogène, qui a été introduite par les avenants de 2015, est limité à la durée supplémentaire des contrats en cours.

Lorsqu'il s'agit de nouvelles concessions, on peut inscrire une clause de durée endogène pour la durée complète de la concession. Mais pour les concessions qui ont été modifiées en 2015 par avenants, la clause n'était valable, en raison du respect des contrats, que pour la durée supplémentaire.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Résiduelle ou supplémentaire ?

M. Philippe Martin. – Les avenants de 2015 ont prolongé de plusieurs années la durée des concessions.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – De deux ou trois ans.

M. Philippe Martin. – La clause ne concerne que les années qui ont été ajoutées.

Cela dit, cette clause repose sur des indicateurs, sur le chiffre d'affaires, et elle est contractuelle. Si les critères de la jurisprudence *Commune d'Olivet* étaient remplis, celle-ci pourrait jouer. L'ennui, c'est que cette jurisprudence repose sur des principes relativement généraux : l'hypothèse que l'équilibre de la concession est « non réalisé » en quelque sorte, et ce dans un sens trop favorable aux concessionnaires.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Ce serait un suréquilibre.

Ce que je comprends de votre réponse, c'est que la clause introduite en 2015 s'applique aux années supplémentaires d'allongement des concessions, et non pas aux années précédentes. En cas de suréquilibre, il faut regarder s'il est de 5 % par rapport à l'équilibre initial – on ne dira alors rien – ou de 50 % ou 100 % : là, les choses seraient différentes, la jurisprudence pourrait s'appliquer.

Quid de l'équilibre économique ?

M. Philippe Martin. – C'est un point fondamental qui n'est pas facile à saisir. L'équilibre économique est un des paramètres essentiels du contrat de concession, dès le début du XX^e siècle. Les juristes Jean Romieu et Léon Blum évoquaient déjà cette notion. On parle d'un équilibre « juste » ou « honnête » entre les besoins d'une gestion économe du service public et une rémunération permettant d'amortir les investissements, tout en rétribuant justement le concessionnaire.

La notion d'équilibre est un peu vague, mais elle a quelques marqueurs essentiels. L'équilibre, d'abord, se mesure sur la durée totale de la concession. L'une des difficultés que l'on rencontre dans le débat public, me semble-t-il, depuis 2013, c'est qu'on dispose d'indicateurs laissant penser qu'un certain nombre de concessions en cours font l'objet d'une rémunération aujourd'hui assez confortable pour le concessionnaire. Mais ces indicateurs sont annuels : excédent brut d'exploitation, baisse des taux d'intérêt, distribution de dividendes aux actionnaires. L'équilibre économique d'une concession se calcule sur l'ensemble de la concession. L'exercice n'est pas économiquement impossible.

Il y a deux règles d'usage de ce concept. La première, c'est que ce concept a un aspect contractuel *ex ante*. Lorsqu'une concession est conclue, les parties calculent la rémunération à partir d'un équilibre économique sous-jacent, qui peut être précisément détaillé ou non. Cet équilibre est constitué de projections de trafic à l'avenir, de conditions économiques générales qui sont très difficiles à prévoir, à l'horizon de quelques dizaines d'années. Il est révisé, rénové, lors des avenants, par une modification des engagements des parties ou des clauses de rémunération, sauf si ces avenants sont présumés neutres.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Avez-vous eu connaissance d'avenants qui n'étaient pas équilibrés ? Pourriez-vous nous en donner la liste ?

M. Philippe Martin. – Les avenants ont été présentés comme équilibrés, ce qui n'est pas facile à vérifier. Il est également difficile de mesurer la variation éventuelle de l'équilibre lors d'un avenant et de mesurer l'équilibre constaté dans l'exploitation de la concession.

Néanmoins, il n'est pas impossible de constater ce qui est devenu l'équilibre lors de l'évolution de la concession, puisque celle-ci repose sur des paramètres économiques qui sont évalués lors de la signature et, éventuellement, lors des avenants. Ces paramètres sont assez volatiles : il s'agit du trafic, des conditions économiques générales, du coût, des taux d'intérêt...

Cette évaluation peut être refaite lors des avenants et à tout moment, en se projetant sur la durée complète de la concession. La jurisprudence *Commune d'Olivet* repose sur l'idée qu'il est possible, à l'année N d'une concession qui peut durer 30 ou 40 ans, de calculer ce qu'est devenu l'équilibre économique. Comme certains paramètres ont évolué dans un sens qui n'était pas du tout prévu par les parties lors de l'équilibrage initial, on peut

s'attendre à ce qu'en fin de concession il y ait une sur-rémunération du concessionnaire, qui est justement l'objet de la jurisprudence *Commune d'Olivet*, ou une sous-rémunération.

C'est la raison pour laquelle je dis que le débat public a peut-être manqué d'éléments économiques pertinents pour mesurer l'équilibre économique. C'est aussi pour cela que j'évoquais avec grand intérêt le rapport quinquennal de l'Autorité de régulation des transports (ART) sur l'équilibre des contrats de concession : si nous disposions d'une étude indépendante sur l'équilibre des contrats de concession tel que constaté et, bien sûr, calculé sur le champ temporel correct, c'est-à-dire la durée complète de la concession, le débat public et le Conseil d'État disposeraient d'un indicateur intéressant, permettant de réfléchir à l'hypothèse d'une sur-rémunération.

Je ne me prononce pas, mais comme la jurisprudence *Commune d'Olivet* existe, elle n'est pas vaine. L'exercice n'est pas simple, mais il n'est pas infaisable non plus.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Je conclus de votre réponse que l'hypothèse que j'ai évoquée est la bonne.

Les sociétés d'autoroute ont investi plusieurs milliards d'euros pour l'ensemble des acquisitions, en prévision d'un plan d'affaires sur la durée des concessions et à partir d'hypothèses dont j'ai pu avoir connaissance. Quand on prévoit l'avenir, on fait forcément des hypothèses, et on se trompe toujours – reste à savoir dans quelles proportions et dans quel sens : sur ou sous-rémunération. Notre commission d'enquête doit faire toute la clarté sur ce point, et pas seulement l'ART.

Savez-vous pourquoi le gouvernement a tenu à l'époque à garder secret le protocole de 2015 ? Il avait été demandé de le rendre public, mais il a fallu deux ou trois ans avant d'en connaître le contenu exact.

Enfin, le projet de loi Macron comprenait des dispositions sur les sociétés autoroutières. Le Conseil d'État a été sollicité pour un avis initial sur ce texte, avis qui n'a, à ma connaissance, pas été publié. Des modifications ont été ensuite apportées par le Gouvernement à ce projet de loi. Avez-vous donné un nouvel avis ?

M. Philippe Martin. – S'agissant du protocole de 2015, c'est vraiment un choix du Gouvernement qu'il ne m'appartient pas de commenter. Mais ce protocole trouvait en partie une traduction dans les avenants de 2015, qui n'étaient pas secrets – on peut consulter en ligne les cahiers des charges des concessions autoroutières.

En ce qui concerne la loi de 2015 dite « Macron », comme c'est souvent le cas, le Conseil d'État est consulté sur le projet de loi initial mais ne l'est pas sur des évolutions ultérieures du texte en cours de débat parlementaire.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – L'ART, émet des avis sur les projets d'avenants. Ses avis sont-ils toujours suivis par le Conseil d'État ? Ce sont des avis simples, et je ne suis pas sûr d'ailleurs qu'il faille changer cette règle. Prévoir des avis conformes donnerait à l'ART un pouvoir très important.

J'ai eu l'impression que les avis de l'ART étaient assez souvent négatifs – mais peut-être me trompé-je – mais qu'ils n'avaient pas forcément de grandes conséquences sur la signature des avenants.

M. Philippe Martin. – Les relations entre les régulateurs sectoriels et le Conseil d'État dépendent de la nature des missions de l'un et de l'autre. Nous avons plusieurs régulateurs en face de nous, essentiellement l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et l'ART. L'Autorité de la concurrence a un rôle plus général.

Quand nous examinons un projet de décret, nous lisons très attentivement les avis des régulateurs sectoriels. Ensuite, nous donnons un avis en droit, parfois en modifiant nous-mêmes la rédaction du texte. Les régulateurs peuvent parfois émettre des opinions d'opportunité que le Gouvernement ne souhaite pas retenir. Si nous estimons que le Gouvernement peut juridiquement faire le choix A, alors que le régulateur conseille le choix B, nous n'allons pas nous opposer au choix du Gouvernement, car c'est un choix d'opportunité.

Sur les analyses techniques de marché, le poids des régulateurs peut être très important car ces instances sont indépendantes. Les travaux de l'ART sur l'équilibre économique, notamment pour le rapport quinquennal, nous intéressent prodigieusement.

Ensuite, il y a d'autres hypothèses, dans lesquelles les interventions du régulateur et du Conseil d'État sont en réalité assez proches. C'est ce qui a pu se produire avec les avenants du plan d'investissement autoroutier (PIA). L'Arafer avait pour mission de rendre des avis simples sur l'application de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, notamment sur la légitimité de la répercussion sur les péages de tel ou tel investissement supplémentaire effectué par les concessionnaires d'autoroutes. Comme chacun le sait, elle a émis en 2017 des avis assez critiques sur un certain nombre de points, et le scénario qui s'en est suivi a été très particulier : réflexion du Gouvernement, retrait des projets qui étaient devant le Conseil d'État, puis nouvelle saisine du Conseil d'État sur la base de textes tenant pour partie compte des observations de l'Arafer.

Le Conseil d'État a dû, sur un exercice très minutieux – il s'agissait de vérifier la légitimité de chaque investissement nouveau –, jeter un regard qui pouvait, à certains égards, sembler assez proche de la mission exercée par l'Arafer. La différence, c'est que l'Arafer a vérifié le respect de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, tandis que le Conseil d'État a eu une approche très juridique, en examinant la compatibilité de la rédaction des avenants avec la directive « concessions » et l'article L. 122-4 susmentionné.

L'avis de l'Arafer est extrêmement intéressant pour le Conseil d'État, sans qu'il soit liant. Nous étions, dans certains cas, d'accord avec l'Arafer, et nous avons parfois des positions plus souples. Il est possible de discerner l'évolution en comparant les avis de l'Arafer et les avenants publiés.

Le Conseil d'État a eu une position très proche de l'Arafer sur les investissements qui incombent par nature au concessionnaire, qui était l'un des points de contrôle.

Sur la question de l'évaluation des coûts, le Gouvernement a produit des contre-expertises par rapport à celles de l'Arafer. Le Conseil d'État n'a pas souhaité s'engager dans un contrôle des coûts très minutieux.

Sur la question des investissements nécessaires ou utiles, le Conseil d'État a rendu publique sa position dans son rapport annuel sur l'activité de 2018. La loi d'orientation des mobilités a depuis complété le texte, sans abandonner le critère de stricte nécessité ou utilité.

La position du Conseil d'État, qui était un peu plus souple que celle de l'Arafer, était la suivante : un investissement « devenu nécessaire » au sens de la directive « concessions » correspond à des ouvrages ou aménagements dont serait nécessairement dotée l'infrastructure autoroutière concédée s'il était envisagé de la réaliser aujourd'hui. Nous avons fixé ce critère assez pragmatique.

Plutôt que de s'interroger sur le caractère absolument indispensable de tel ou tel diffuseur, ce qui aurait été un critère très contraignant proche de ce que j'appelle l'utilité publique avérée, on se demande si le diffuseur aurait été implanté si l'autoroute était construite aujourd'hui, eu égard à la population, aux besoins économiques, etc. La finalité de l'infrastructure est non pas d'être une piste de vitesse, mais de desservir rapidement et en toute sécurité des territoires. Pour que l'infrastructure publique remplisse sa mission et soit efficace, il peut être nécessaire et utile d'implanter un diffuseur à tel endroit.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Merci pour votre réponse qui me paraît très claire. Ce qui nous importe, c'est de savoir si les plans d'investissement autoroutiers incluent des travaux qui étaient à la charge du concessionnaire dans son contrat d'origine, et qui, par conséquent, ont déjà fait l'objet d'une compensation tarifaire. Sur ce point, y a-t-il un avant et un après-2015 ? J'ai le sentiment que les contrôles se sont renforcés récemment. Les avenants d'avant 2015 étaient peut-être un petit peu moins surveillés.

M. Philippe Martin. – La situation a évolué depuis cette date, et je pense qu'elle peut prêter à une certaine dose d'optimisme. Deux éléments vont en ce sens.

D'abord, l'échéance de 2031 : si le concédant prend bien garde de ne pas perdre la main, il a la capacité de remettre à plat le mode de gestion des infrastructures autoroutières et de décider, s'il le souhaite, de conclure de nouvelles concessions recalculées avec des précautions contractuelles appropriées et avec mise en concurrence, ce qui n'interdit pas aux gestionnaires actuels de candidater avec tout leur savoir-faire. Le concédant a l'opportunité de reprendre la main, et c'est pour moi un élément d'optimisme, car je ne présume pas que l'État ne saura pas le faire.

Ensuite, c'est la mise à disposition d'outils. Le régulateur sectoriel a un rôle éminent de surveillance du secteur et de documentation à jouer. Ce qu'il a fait avec ses moyens techniques sur les avenants du PIA a été extrêmement utile pour le Conseil d'État. Son analyse de l'équilibre des concessions sera extrêmement intéressante, parce qu'elle correspond aux critères juridiques de l'équilibre, calculé sur la durée complète de la concession. Nous aurions enfin une analyse qui serait pertinente.

M. Éric Bocquet. – En réaction à ce que vous venez de dire sur l'intérêt de disposer d'une analyse pertinente, d'une étude indépendante, pour définir l'équilibre économique de ces concessions autoroutières, je voudrais citer quelques extraits extrêmement évocateurs de l'avis de l'Autorité de la concurrence du 17 septembre 2014 : « un secteur caractérisé par une rentabilité très élevée malgré une augmentation limitée du trafic autoroutier », « l'activité des concessionnaires autoroutiers peu risquée en elle-même leur procure des recettes dont la croissance à long terme est quasiment garantie », « des charges qui globalement progressent moins vite que le chiffre d'affaires et qui, s'agissant des investissements, sont partiellement compensées ». L'avis évoque aussi la dette de ces sociétés, qui a augmenté depuis la privatisation et qui leur permet de bénéficier d'un avantage fiscal, dans la mesure où les intérêts de ces emprunts peuvent être déduits du résultat global.

Ne dispose-t-on pas avec ce document de l'étude que vous appelez de vos vœux ? Quelle suite a pu être donnée à ce rapport, qui émettait également des recommandations ?

M. Philippe Martin. – Ce rapport de l'Autorité de la concurrence, qui mettait en évidence des caractéristiques du secteur autoroutier, a été très fortement critiqué par les concessionnaires à l'époque, notamment avec un argument qui n'était pas totalement irrecevable : un certain nombre de données économiques utilisées étaient des données annuelles. Ces indicateurs de prospérité des concessionnaires ne suffiraient pas juridiquement pour intervenir sur des contrats en cours. Les concessionnaires ont estimé que l'Autorité de la concurrence n'avait rien compris car l'équilibre d'un contrat de concession se calcule sur la durée entière de la concession. On peut penser ce qu'on veut de ce genre de débat, mais il est vrai que des éléments économiques annuels ne suffisent pas. C'est la raison pour laquelle j'insiste sur l'intérêt de l'exercice du calcul de l'équilibre sur la durée complète de la concession.

Il est clair que l'investissement dans de grandes infrastructures publiques est très attractif. Lorsque l'État cherche à privatiser des autoroutes ou des aéroports, il rencontre un certain succès. Il s'agit souvent de points de passage économique essentiels, et on peut penser que le concédant ne laissera pas mourir le concessionnaire, puisque le service doit être rendu et l'infrastructure maintenue en état de fonctionnement. L'idée est que le degré de risque n'est pas extrêmement élevé.

Ce type d'infrastructures est un produit attractif sur le plan économique. La concession est un mode de gestion du service public qui a des avantages et des inconvénients, le tout est de bien s'en servir. Il faut savoir qu'elle implique des débats parfois un peu âpres avec de grands opérateurs : l'État doit se mettre en capacité de le faire. L'État doit faire très attention, d'une part, à reprendre la main quand il peut et, d'autre part, à rédiger des clauses qui garantissent sur la durée le respect des nécessités du service public et des droits des usagers à payer un prix qui est nécessaire mais qui doit rester juste.

M. Éric Jeansannetas, président. – Je vous remercie, monsieur le président, pour la qualité de vos réponses. Nous avons apprécié votre langage direct pour nous faire part des positions du Conseil d'État et de vos opinions.

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

Audition de M. Bruno Angles, représentant des sociétés concessionnaires d'autoroutes dans les discussions avec l'État sur les contrats de concession de 2014 à 2015

M. Éric Jeansannetas, président. – Nous recevons M. Bruno Angles, qui représentait les sociétés concessionnaires d'autoroutes dans les discussions avec l'État en 2014-2015. Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat et fera l'objet d'un compte rendu publié.

Monsieur Angles, je vous remercie de votre présence. Je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Bruno Angles prête serment.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Je vous laisserai d'abord vous présenter, car vous avez eu des fonctions différentes dans des ministères, des cabinets ministériels et comme administrateur de sociétés concessionnaires d'autoroutes. Vous nous expliquerez votre avis sur ces concessions et leur historique, le processus de privatisation et les négociations de 2015 – même si notre commission d'enquête se penche aussi sur l'avenir.

M. Bruno Angles, représentant des sociétés concessionnaires d'autoroutes dans les discussions avec l'État sur les contrats de concession de 2014 à 2015. – Je suis X - Ponts, et ai débuté ma carrière au ministère de l'Équipement, d'abord à la Direction départementale de l'équipement (DDE) d'Ille-et-Vilaine puis comme conseiller technique au cabinet de Bernard Bosson, pendant la seconde cohabitation. J'ai ensuite été nommé directeur général d'Autoroutes et tunnel du Mont-Blanc (ATMB), fonction que j'ai exercée de 1994 à 1996.

J'ai ensuite décidé de rejoindre le secteur privé, d'abord en étant mis en disponibilité, puis après avoir épuisé ces droits à disponibilité, en démissionnant de la fonction publique. J'ai rejoint le cabinet McKinsey pendant huit ans, avant d'être recruté par le groupe Vinci où j'ai passé un an comme directeur général de la division Vinci Énergies – en charge des travaux électriques et télécoms, qui n'avait rien à voir avec Vinci Concessions, division dirigée à l'époque par David Azéma. J'ai ensuite quitté Vinci et ai rebondi comme *senior partner* au sein du cabinet de conseil Mercer Delta. Pendant ce temps, j'ai occupé deux postes d'administrateur : de la société Saft d'une part – qui n'a rien à voir avec notre sujet – et, au lendemain de la fin du processus de privatisation, de la société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR) et AREA (Société des autoroutes Rhône-Alpes) d'autre part.

Après dix-huit mois dans cette configuration, j'avais appris à connaître Macquarie, société pour le compte de laquelle j'étais administrateur. Nous avons eu envie de travailler plus intensément ensemble, et j'ai donc quitté Mercer Delta pour travailler à temps plein pour Macquarie, comme président France. J'étais aussi en charge, pour les fonds d'infrastructures, de l'Europe continentale de l'Ouest – Scandinavie, Benelux, péninsule ibérique et France. J'ai donc eu à connaître d'APRR et d'AREA, car Macquarie était devenu en 2006 actionnaire à 50%, à parité avec Eiffage, de ces deux sociétés. J'ai occupé ce poste chez Macquarie jusqu'en mars 2016. À cette fonction, j'ai vécu une période très particulière, sur laquelle vous souhaitez m'entendre : du 3 décembre 2014 au 9 avril 2015, les sept sociétés concessionnaires d'autoroutes m'ont demandé d'être leur représentant dans les négociations avec l'État. J'ai ensuite quitté Macquarie en avril 2016 pour être président, pour la France et la Belgique, de Crédit suisse.

J'ai lu attentivement les documents que vous m'avez adressés, et j'aime que les choses soient parfaitement claires. Pour vous répondre sur d'éventuels liens voire conflits d'intérêts qui pourraient me concerner, je précise que je n'ai de lien personnel avec aucune des parties, que ce soit du côté du concédant ou des concessionnaires. J'ai rejoint il y a presque quatre ans la banque Crédit suisse, qui est en relation d'affaires avec plusieurs parties, que ce soit du côté privé avec Vinci, Eiffage, Macquarie, FFP ou Ardian, qui sont les actionnaires des sociétés concessionnaires d'autoroutes, du côté public avec l'Agence des participations de l'État (APE), la Caisse des dépôts et consignations et la CNP, ces deux derniers étant à l'époque actionnaires du groupe Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (Sanef) et Société des autoroutes Paris-Normandie (SAPN). Crédit suisse n'a travaillé depuis 2016 avec

aucune des parties que je viens de citer sur les sujets liés aux concessions autoroutières ni avec aucune des sept sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Vous m'interrogez sur la situation des sociétés d'autoroute fin 2014 et la négociation – nous pourrions revenir sur les détails de celle-ci. L'élément déclencheur a été le rapport de l'Autorité de la concurrence, publié en septembre 2014, contenant des affirmations dont un certain nombre étaient fausses. Nous pourrions reprendre les points un par un si vous le souhaitez. Du 17 septembre 2014 au 3 décembre 2014 – date du démarrage de négociations un peu structurées –, il y a eu une phase « d'exubérance irrationnelle collective », comme je l'avais qualifiée devant le groupe de travail parlementaire mis en place par le Premier ministre par la suite, durant laquelle tout et n'importe quoi était dit, sans s'appuyer sur des faits. Or l'Autorité de la concurrence a été mise en très grande difficulté lorsqu'elle a été forcée de s'expliquer pour justifier ses affirmations, au moins à trois reprises.

La première fois fut le 17 septembre 2014, lors de l'audition du président de l'Autorité de la concurrence par la commission des finances de l'Assemblée nationale. Vous pouvez retrouver ces éléments dans les comptes rendus de l'Assemblée nationale. Le président de l'Autorité avait été pris à partie par au moins quatre parlementaires, tous bords confondus, et pas les moins pointus en matière de finances : Olivier Faure, Jérôme Chartier, Valérie Rabault et Gilles Carrez, alors président de la commission des finances. Lors de cette réunion, on sent que la commission essaie de pousser dans ses retranchements le président de l'Autorité de la concurrence – et c'est très dommage que cela ne soit pas allé au-delà de ce jour-là. La commission lui a notamment demandé s'il était sûr d'avoir les bons chiffres et s'il avait la certitude que son analyse était correcte.

J'ai retrouvé les notes que j'avais préparées pour mon audition devant le groupe de travail des parlementaires en février 2015. Ingénieur, j'ai appris que lorsque le point de départ d'une démonstration était faux, il y avait peu de chances que le point d'arrivée soit juste. L'exécutif – et non les sociétés concessionnaires d'autoroutes ! – nous avait dit, dès octobre 2014, les yeux dans les yeux, que ce rapport était un « mélange d'incompétence et de malveillance. » L'Autorité de la concurrence peut être comparée, dans ce cas précis, à un médecin qu'on enverrait contrôler la tension d'un patient et qui reviendrait, en disant à qui veut l'entendre que le patient a 36,5, ce qui est très grave – sauf qu'il s'agit de la température, et de surcroît d'une température normale. Le patient, c'est les sociétés concessionnaires d'autoroutes ; le médecin, c'est l'Autorité de la concurrence ; la tension, c'est la rentabilité ; et le 36,5, ce sont les 20 % à 24 % mentionnés dans le rapport de l'Autorité de la concurrence. Mais toute personne qui s'intéresse sérieusement aux concessions sait que le bon indicateur de rentabilité n'est pas une marge brute sur le chiffre d'affaires, mais le taux de rentabilité interne (TRI) sur la durée de la concession. Durant neuf ans chez Macquarie, j'ai participé à un nombre incalculable de comités d'investissement, et on ne regardait jamais cette marge sur chiffre d'affaires sur une année donnée – cela n'a strictement aucun sens s'agissant d'une concession – mais nous regardions le TRI. Lors de cette phase d'exubérance irrationnelle collective, les sociétés concessionnaires n'ont eu de cesse d'essayer de rétablir cette vérité.

Une réunion importante a été convoquée par les ministres de l'écologie et de l'économie de l'époque le 3 décembre 2014, qui a mis en place le processus de négociation. Dès le 8 décembre, les sociétés concessionnaires ont adressé au ministre un courrier avec une annexe spécifique sur les problèmes que posait le rapport de l'Autorité de la concurrence. Le 3 décembre, les ministres nous ont demandé de travailler à la fois sur des négociations avec l'État et sur une confrontation avec l'Autorité de la concurrence. Nous avons avancé rapidement avec les deux négociateurs désignés par l'État, Alexis Kohler et Élisabeth Borne, mais nous

avons eu beaucoup de mal à obtenir une réunion contradictoire avec l'Autorité de la concurrence. Le 18 décembre au matin, le ministre de l'économie – chacun se souvient de qui il s'agissait – a affirmé qu'il était inadmissible que cette réunion n'ait pas eu lieu précédemment. Elle a eu lieu le 18 décembre après-midi à La Défense, sous l'égide de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), dans les bureaux du ministère de l'écologie. Il est alors apparu au cours de cette réunion, de façon assez flagrante, que l'Autorité de la concurrence s'était trompée – cela peut arriver à tout le monde.

Troisième circonstance, j'ai été auditionné en février 2015 par le groupe de travail rassemblant quinze parlementaires désignés par le Premier ministre, lequel estimait qu'il était indispensable d'organiser à nouveau une confrontation entre les sept sociétés concessionnaires et l'Autorité de la concurrence. Il doit rester, dans les archives parlementaires, des traces de cette confrontation de trois heures et demie, à laquelle les sociétés concessionnaires d'autoroutes étaient présentes mais à laquelle je n'ai pas assisté. À la suite de mon audition fin février-début mars, il n'y avait aucun doute, dans l'esprit des parlementaires présents – et sans faire de procès d'intention à qui que ce soit, ni à l'Autorité de la concurrence, ni à son président – que l'Autorité de la concurrence avait envoyé l'exécutif et les parlementaires, dans le mur. C'est un constat. Il a fallu un peu de temps, entre le 3 décembre 2014 et le 9 avril 2015, pour rétablir un certain nombre de vérités, que ce soit sur les fantasmes des surprofits, de la rentabilité excessive ou sur les tarifs. Je suis prêt à débattre de tous ces points.

M. Éric Jeansannetas, président. – Merci d'être entré immédiatement dans le vif du sujet.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Marge, surprofits et rentabilité me semblent être le même sujet. J'entends vos reproches à l'égard du rapport de l'Autorité de la concurrence, qui n'aurait pas été contradictoire ; un tel rapport devrait l'être. J'ai entendu aussi les sociétés concessionnaires d'autoroutes protester contre les erreurs du rapport. Celles-ci ont-elles réalisé une synthèse de leurs observations, factuelles et ponctuelles, sur ce rapport, sur les chiffres cités par l'Autorité – en dehors de l'analyse, qui peut être sujette à débat ?

Je suis d'accord avec vous, le TRI est effectivement plus important que la marge. À l'époque, quel taux de rentabilité interne était considéré comme normal, par rapport aux risques pris par les concessionnaires ? Selon moi, ce n'est pas 8 %.

M. Bruno Angles. – Les trois fois où il y a eu un peu de contradictoire – le 17 septembre à la commission des finances de l'Assemblée nationale, le 18 décembre après-midi avec la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) et lors de l'audition par le groupe de travail des parlementaires – cela a fait progresser la vérité. Vous devriez interroger les sept sociétés d'autoroute qui ont leurs propres archives. Si j'en crois les notes que j'ai conservées, un courrier conjoint de ces sociétés a été adressé le 8 décembre aux deux ministres ; il contenait un développement sur les griefs contre le rapport. Je peux vérifier de mon côté, mais si je n'ai pas conservé ce courrier, ces sociétés l'ont probablement. Il est possible qu'elles aient aussi réalisé, individuellement, d'autres documents.

Selon mes notes, les TRI des sociétés d'autoroutes, tels que mesurés à l'époque, étaient tous significativement inférieurs à 10 %, alors que la Caisse des dépôts et consignations, investisseur public, utilisait habituellement des TRI-cibles supérieurs à 10 % pour ses investissements.

Dans son avis d'octobre 2014, à l'occasion de l'examen du plan de relance autoroutier, qui est une partie de l'accord global du 9 avril 2015, la Commission européenne a clairement exprimé que le TRI des sociétés concessionnaires permettait, même en prenant en compte les éléments rajoutés par le plan de relance, « de répondre aux exigences de l'encadrement de 2012 sur la notion de bénéfices raisonnables pour le secteur des autoroutes, en fonction du type de travaux concernés, du mécanisme de compensation et du niveau de risque ». Ce ne sont pas les sociétés concessionnaires qui le disent, mais la Commission européenne.

Durant la présentation des résultats du groupe Vinci, dans la période 2014-2015, une question a été posée concernant le TRI. Le président de Vinci, qui l'est encore actuellement, avait répondu que dans l'offre remise, ce taux-cible était de 8,5 %, mais qu'il était de 7,5 % au moment où il a été réellement mesuré, car les conditions étaient moins bonnes que celles attendues au moment de la privatisation.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Comment définiriez-vous l'équilibre économique du contrat, et comment le calculeriez-vous ?

M. Bruno Angles. – Le contrat est la loi entre les parties ; le contrat de concession lie le concédant et les concessionnaires ; par construction, il est équilibré. Dans le cas contraire, l'une des deux parties ne l'aurait pas signé. C'est vrai pour les concessions lors de la privatisation en 2006. C'est le résultat de l'appel d'offre et des avenants successifs qui font l'équilibre. Si un projet d'avenant ne convient pas soit au concédant, soit au concessionnaire, alors il ne le signe tout simplement pas.

Permettez-moi une remarque importante : l'existence de cette commission d'enquête le prouve ; les sociétés concessionnaires d'autoroutes et leurs actionnaires sont extrêmement critiqués, régulièrement, dans le débat public. Mais ce ne sont pas ces sociétés qui ont décidé la privatisation, ni leurs actionnaires actuels. Le principe de la privatisation, ses modalités, le contenu des objets à privatiser, y compris celui du contrat de concession, ont été décidés par l'État.

En outre, en 2006, les actionnaires des sociétés concessionnaires ont changé, mais pas le contenu des contrats de concession. Nous pouvons revenir plus en détail sur les idées fausses en matière de tarifs, mais en 2006, les relations entre sociétés concessionnaires et l'État ont continué à être régies par ledit contrat.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Vous n'avez pas vraiment répondu à ma question. Il ne s'agit pas seulement de l'équilibre lors de l'achat des actions. Comment calcule-t-on cet équilibre économique aujourd'hui ?

M. Bruno Angles. – Pour moi, le TRI est le seul indicateur synthétique d'appréciation de la rentabilité d'une concession. On ne peut avoir une certitude sur le niveau du TRI, une réalité objective quasiment indiscutable, qu'à la fin de la concession. En fonction du passé et des prévisions, on peut mesurer le TRI le plus probable, mais ce TRI probable sera soit au-dessus, soit en dessous du TRI réel constaté *in fine*.

M. Éric Bocquet. – J'ai avec moi le rapport de l'Autorité de la concurrence. Considérez-vous que tout soit faux dans ce rapport, qu'il est à jeter à la poubelle ? Vous tenez des propos très clairs, et nous devons avoir un débat de fond.

Vous avez « explosé » l'Autorité de la concurrence, ferez-vous de même avec la Cour des comptes qui, en juillet 2013, a publié un rapport dans lequel elle « épinglait » les sociétés concessionnaires, selon le titre d'un article du *Monde*, journal sérieux ? Selon la Cour des comptes, « la négociation des avenants aux contrats de concession (notamment les contrats de plan) et le suivi par le concédant (assuré par le seul ministère chargé des transports) des obligations des concessionnaires se caractérisent par un déséquilibre au bénéfice des sociétés autoroutières ». Est-ce que ce sont des propos malveillants ? Je poursuis la lecture de l'article du *Monde*, qui cite la Cour : le système retenu pour calculer les tarifs des péages a aussi conduit à « des augmentations tarifaires supérieures à l'inflation ». Autre problème, « l'État ne se montre pas assez exigeant en cas de non-respect de leurs obligations par les concessionnaires, qu'il s'agisse de préserver le patrimoine, de respecter les engagements pris dans les contrats de plan ou de transmettre les données demandées » par l'État. Par conséquent, la Cour recommande de « mettre en œuvre les dispositions contraignantes » si besoin, de « réaliser systématiquement une contre-expertise (...) de tous les coûts prévisionnels des investissements ». « Il convient de faire évoluer un cadre qui conduit à une hausse continue et importante des péages autoroutiers ». Ces recommandations de la Cour ont-elles été suivies ?

Vous évoquez les potentiels conflits d'intérêts. En 2014, 150 députés du groupe socialiste ont demandé à l'État de réexaminer les contrats de concession ; c'était un peu compliqué, puisque le Gouvernement était train de négocier avec les sociétés d'autoroutes un plan d'investissement de 3 milliards d'euros. Le Premier ministre a donc mis en place un groupe de travail, dont le député socialiste Jean-Paul Chanteguet a claqué la porte après quelques semaines en déclarant : « On a bien compris qu'entre les représentants des sociétés concessionnaires d'autoroutes et la haute administration, il y avait de nombreuses convergences. Je pense que ces grands groupes sont particulièrement puissants et qu'ils disposent d'un réseau qu'ils ont, en ces circonstances, actionné. Réseau qui a fait preuve de son efficacité. » Je soumetts ces points à votre réflexion.

M. Bruno Angles. – Si je vous répondais que tout était faux dans le rapport de l'Autorité de la concurrence, cela ne serait pas sérieux. Bien sûr, tout n'est pas faux, mais le rapport de l'Autorité et sa communication ont envoyé l'exécutif et les parlementaires dans le mur ; je maintiens mes propos.

À l'époque, j'avais regardé attentivement tous les rapports qui sortaient sur les autoroutes, mais mon rôle transversal n'a duré que quatre mois et six jours ; j'étais davantage focalisé sur APRR et AREA. Je n'ai pas souvenir que la Cour des comptes ou l'Autorité de la concurrence aient mis en évidence le moindre manquement d'APRR et AREA dans l'exécution de leur contrat. Les sociétés d'autoroute voulaient alors respecter le contrat et ne demandaient qu'une chose au concédant, qu'il fasse de même.

Je me souviens de l'hystérie collective sur les tarifs au cœur de la polémique. L'Autorité de la concurrence avait pointé que les tarifs avaient évolué plus rapidement que l'inflation depuis la privatisation. C'est un point exact du rapport. Mais la véritable interrogation est : pourquoi une telle augmentation ? Or il n'y a que deux raisons au monde pour que ces tarifs augmentent plus rapidement que l'inflation, puisque par défaut, les contrats de concession stipulent que les tarifs évoluent à 70 % de l'inflation. La première, c'est l'existence de contrats d'entreprise quinquennaux, qui rémunèrent des investissements supplémentaires par une formule tarifaire contractuelle. Il n'y a aucune obligation de conclure un tel contrat quinquennal. À l'époque où j'étais en charge du sujet, de mémoire, seules les trois sociétés du groupe Vinci, AREA et APRR avaient un contrat d'entreprise, mais pas la

société des autoroutes du nord et de l'est de la France (Sanef) ni la société des autoroutes Paris-Normandie (SAPN) – dont les tarifs ont continué d'évoluer à 70 % de l'inflation. En cas de contrat d'entreprise, le contrat de concession prévoit une rémunération à 85 % de l'inflation, plus un terme constant. Pour le contrat d'entreprise d'APPR de 2014-2018, la formule était de 0,85 plus 0,37 ; pour AREA, de 0,85 plus 0,41.

La seconde raison pour aller au-delà des 70% est la compensation, éventuelle, prévue par le contrat de concession, de toute hausse de taxes spécifiques comme la taxe d'aménagement du territoire ou la redevance domaniale. Les sociétés ne sont évidemment pas favorables à de telles augmentations de taxe, malgré la compensation : toutes choses étant égales par ailleurs, cela ne leur rapporte rien, voire peut faire diminuer le trafic. Ces deux décisions sont aux mains du concédant.

L'association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA) avait calculé qu'entre 2000 et 2006, lorsque l'État était actionnaire, unique puis majoritaire, pour une inflation moyenne de 1,63 %, les hausses de tarifs ont été de 2,06 %. Entre 2007 et 2014, pour une inflation moyenne de 1,43 %, les hausses de tarifs ont été de 1,81 %. Quoi qu'en dise l'Autorité de la concurrence, ces tarifs ont augmenté moins vite quand les actionnaires étaient privés que lorsque l'État était actionnaire. Certes, l'inflation n'était pas la même, mais en corrigeant de l'inflation, les deux chiffres deviennent exactement comparables, à la deuxième décimale près. Ce n'est pas le fruit du hasard, mais cela est dû au fait que le contrat de concession n'a pas changé.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Je suis d'accord en valeur absolue, mais en proportion, c'est un peu plus... Sur la période suivante, nous avons eu 1,4 % et non 1,6 % d'inflation.

M. Bruno Angles. – Je suis à votre disposition pour approfondir ce calcul. Mais la formule d'évolution des tarifs n'a pas été inventée en 2006 pour faire plaisir aux nouveaux actionnaires ; c'est celle qui préexistait et que l'État s'appliquait à lui-même. Le 22 octobre 2014, BFM Business avait comparé les hausses des tarifs des sociétés d'autoroute à celles du rail en prenant une base 100 en 2003. Onze ans plus tard, les tarifs autoroutiers sont à 122, ceux de la RATP à 133, ceux de la SNCF à 129.

Le courrier adressé au Premier ministre par les 152 députés socialistes, emmenés par M. Chanteguet, qui demande la résiliation des contrats d'autoroute, date du 4 décembre, soit le lendemain de la réunion du 3 décembre entamant les négociations. C'était un peu inattendu, mais les sociétés concessionnaires d'autoroutes avaient trois options possibles : la première était d'attendre tranquillement la résiliation demandée. Macquarie aurait pu faire ce calcul cynique et attendre l'indemnisation à la juste valeur prévue par le contrat de concession. Macquarie gérait une société, Macquarie-Autoroutes de France, qui avait quatre actionnaires, un fonds dit MIF 1, un fonds MIF 2, un fonds Macquarie-Atlas et une petite société qui s'appelait Mercer – qui n'a rien à voir avec la précédente. Peu de temps avant cette séquence agitée, le fonds MIF 1 avait vendu ses parts à deux investisseurs internationaux, ADIA et PGGM. Le prix auquel avaient été vendues les parts était satisfaisant à la fois pour MIF 1 et les autres actionnaires de la société Macquarie-Autoroutes de France. Si nous avions été cyniques, nous aurions pu bénéficier d'un effet d'aubaine et attendre la résiliation et l'indemnisation. Les fonds MIF 2, Macquarie Atlas et Mercer, auraient alors été rachetés à la valeur à laquelle MIF 1 venait de vendre ses parts à ADIA et PGGM.

Seconde option, les sociétés auraient pu décider de faire respecter leur bon droit contractuel et de mener jusqu'au bout leurs contentieux devant le Conseil d'État. Elles les auraient probablement gagnés. Or ces sociétés ont fait le choix, différent et exigeant, malgré les attaques les visant, d'un accord gagnant-gagnant avec l'État, pour sortir de la crise la plus sévère depuis cinquante ans en matière de concessions autoroutières. Je pense encore aujourd'hui que c'était la bonne approche. Si le protocole qui a été proposé aux différentes parties signataires par Alexis Kohler, Élisabeth Borne et moi-même n'avait pas été équilibré, par définition il n'aurait pas été signé.

Concernant la remarque un peu agressive de M. Chanteguet, je note qu'il est le seul des quinze parlementaires à avoir quitté le groupe de travail, composé d'élus de tous bords, qui ont considéré que le travail en cours permettrait d'aboutir à un résultat intelligent. Si les propos de M. Chanteguet visaient à me mettre dans le même sac qu'Élisabeth Borne et Alexis Kohler, et si l'on raisonne sur des faits plutôt que sur des opinions, je prends cela plutôt comme un compliment.

M. Éric Bocquet. – J'ai le sentiment que d'une certaine manière, vous avez été victime des privatisations en 2006.

M. Bruno Angles. – Je ne sais pas ce qui vous donne ce sentiment.

M. Éric Bocquet. – C'est ce que vous avez dit : « ce ne sont pas les concessionnaires qui ont décidé de privatiser ». C'est vrai, ce n'est pas moi non plus, je m'y serais opposé. Vous avez été, comme moi, une victime des privatisations...

M. Bruno Angles. – Je ne pense pas avoir été victime des privatisations. Mais je vous le redis avec sérénité, en 2006, ce ne sont pas les sociétés concessionnaires, ni leurs actionnaires actuels qui ont décidé de privatiser, c'est l'État. Et pour aller jusqu'au bout du raisonnement, il faut aussi une loi de privatisation, proposée par le Gouvernement mais votée par le Parlement.

Mme Michèle Vullien. – Tout à fait.

M. Jérôme Bascher. – Je vous ai entendu parler des TRI de la Caisse des dépôts, mais ce n'est pas dans le cadre d'une concession. J'ai l'honneur de siéger au comité des investissements de la Caisse des dépôts et consignations et je connais bien ses TRI historiques. Je suis d'accord avec vous sur le fait qu'il ne faut pas regarder la marge annuelle, mais le TRI. Toutefois, selon les concessionnaires, il y a plusieurs façons de faire le TRI *in fine* et de répartir les marges pour arriver au TRI cible. Est-ce que certains n'ont pas eu intérêt à prendre la concession, à survaloriser les bénéfices faits pour revendre potentiellement une partie des fonds, puis à investir auprès de ceux qui vont faire les travaux et prendre les marges ? Les investisseurs ne font-ils pas de l'optimisation financière ?

M. Bruno Angles. – Nous pouvons débattre de la Caisse des dépôts, mais j'ai un souvenir assez précis, car j'ai quitté mes fonctions chez Macquarie moins d'un an après la fin de la négociation, mais suffisamment longtemps pour avoir travaillé sur un point de son implémentation, c'est-à-dire la mise en place du Fonds de modernisation écologique des transports (FMET). Le FMET est prévu par une des clauses du protocole de 2015 et est abondé de 200 millions d'euros par les sociétés concessionnaires. Il fallait trouver un gestionnaire de fonds. Ce n'est pas mentionné contractuellement dans le protocole, mais nous avons évoqué avec l'État que cela puisse être la Caisse des dépôts et consignations pour

éviter toute suspicion. Or les négociations n'ont pas abouti car les représentants de la Caisse des dépôts refusaient de descendre en dessous d'un TRI de 10 %. Nous avons donc été contraints de trouver un autre gestionnaire, le fonds Demeter. À l'époque, la référence incontestable était l'avis de la Commission européenne, pour lequel le TRI présenté pour les concessions, y compris le plan de relance qui s'y ajoutait, était conforme à son ordonnance de bénéfices raisonnables.

Concernant les travaux, il y a une certaine asymétrie dans le paysage des concessions. D'un côté, il y a les trois sociétés du groupe Vinci qui en est actionnaire à 100 %. D'autre part, APRR et AREA sont détenues par Eiffage et Macquarie, Eiffage étant constructeur mais pas Macquarie, et enfin Sanef et SAPN n'ont aucun actionnaire constructeur. Je n'ai aucune visibilité sur les sociétés de Vinci. Pour APRR et AREA, je ne sais plus si c'était prévu par le cahier des charges de la privatisation, c'était vraisemblablement le cas, une commission des marchés a été mise en place. Selon les accords passés entre Eiffage et Macquarie, la présidence de cette commission des marchés au sein du groupe APRR était assurée par un représentant de Macquarie – ce n'était pas moi. Macquarie n'avait aucun intérêt à avoir des surfacturations ou des surmarges sur les travaux qui seraient facturés au groupe APRR. Aucun des présidents de la commission des travaux n'a détecté d'anomalie.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Merci de cette dernière précision. Dans le cadre des deux sociétés citées et contrôlées par Eiffage et Macquarie à parité, il y a un allié du concédant qui est le fonds d'investissement qui ne fait pas de travaux lui-même et qui n'a aucun intérêt à ce que le groupe partenaire en fasse et dégage des profits ailleurs qui lui échappent.

Si j'ai bien compris, le fonds d'investissement de 200 millions d'euros de 2015 aurait dû être géré par la Caisse des dépôts, et il est finalement revenu à Demeter. Ce n'est pas un fonds d'investissement à perte, mais un fonds qui investit dans des sociétés d'énergies renouvelables. Les groupes qui ont apporté ces 200 millions d'euros restent propriétaires de ces fonds, sous réserve des variations de valeur des sociétés dans lesquels le fonds a investi.

M. Bruno Angles. – Vous avez parfaitement compris. Dans le protocole de 2015, que j'ai relu, la clause E2 prévoyait la mobilisation de 200 millions d'euros d'investissements dans les projets de transport écologique, qui sont devenus le FMET. C'est donc bien une contribution collective de 200 millions d'euros de fonds propres, gérés sous mandat par un professionnel, par exemple la Caisse des dépôts.

M. Jérôme Bascher. – Pour revenir sur ce que vous évoquiez tout à l'heure, cela n'a rien à voir avec le TRI.

M. Bruno Angles. – Une fois les 200 millions d'euros mis dans le fonds en question, ce ne sont pas les actionnaires qui prennent les décisions d'investissement. Ce sont des fonds propres, à la différence de la contribution volontaire obligatoire exceptionnelle qui est à fonds perdus pour les sociétés concessionnaires.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Il y avait deux choses dans le protocole : outre le plan de relance autoroutier de 3,2 milliards environ, mis à la charge des sociétés concessionnaires, il y avait les 200 millions d'euros du FMET, qui ne sont pas des versements à fonds perdus. Les versements à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) sont des versements demandés aux sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Pour la privatisation, sur le lot récupéré par Vinci, il n'y a eu que la réponse de Vinci. Pourquoi Eiffage et Macquarie n'étaient pas intéressés ? Et sur le lot obtenu par Eiffage-Macquarie, comment expliquez-vous que l'offre du consortium Cintra, légèrement supérieure, n'ait pas été choisie ?

M. Bruno Angles. – Je ne sais pas. Je suis revenu dans le secteur autoroutier, au sens large, le 20 février 2006 lors des premiers conseils d'administration d'APRR et AREA qui se sont tenus immédiatement après le transfert des actions de l'État vers les nouveaux actionnaires. C'est à partir de là que j'ai eu à connaître ce dossier. Je n'étais pas du tout impliqué dans le processus de privatisation, ni du côté du concédant, ni du côté des sociétés concessionnaires, ni du côté de tel ou tel candidat. Je ne sais donc pas.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Vous n'en avez aucune idée ?

M. Bruno Angles. – Non.

M. Jérôme Bascher. – Quelles étaient les relations entre Eiffage et Macquarie ? Est-ce que Macquarie possédait des titres d'Eiffage ? Y avait-il des liens autres que ceux de deux entreprises se rencontrant pour faire une offre ?

M. Bruno Angles. – Sur la période allant jusqu'à mars 2016 inclus, à ma connaissance, le seul dossier de relation contractuelle entre Eiffage et Macquarie est celui des autoroutes en France. Je suis à peu près certain que Macquarie n'a jamais été actionnaire d'Eiffage, à quelque niveau que ce soit.

M. Olivier Jacquin. – Vous avez été fonctionnaire dans un premier temps. Comment évaluez-vous les capacités de contrôle de l'État lorsqu'il est concédant ? M. Martin, président de la section des travaux publics du Conseil d'État et que nous venons d'auditionner, doutait de la capacité de l'État à tenir correctement ses archives – même s'il ne l'a pas formulé ainsi – contrairement aux entreprises privées. Que pensez-vous de cette capacité de contrôle, sachant que la première évaluation prévue par la clause de 2006 a été oubliée ? Personne ne l'a rappelée, et vous non plus.

M. Bruno Angles. – Devant une commission d'enquête, on parle de ce que l'on sait, pas de ce que l'on ne connaît pas... Lorsque j'étais au cabinet du ministre, en 1993-1994, il me semblait que le contrôle qui s'exerçait sur les sociétés d'autoroute était tout à fait satisfaisant – les sociétés concessionnaires venaient d'ailleurs s'en plaindre régulièrement.

À l'exception de la période entre le 3 décembre 2014 et le 9 avril 2015, je n'étais pas en relation directe avec le concédant, puisque c'était le représentant d'un des deux actionnaires des sociétés APRR et AREA. C'était le travail du PDG d'APRR, Philippe Nourry.

Pour la période que je connais, je peux témoigner vraiment très sincèrement que les intérêts de l'État ont été âprement défendus par les négociateurs Alexis Kohler et Elisabeth Borne ; ce sont de très grands serviteurs de l'État. Ils n'ont rien lâché. C'était une discussion courtoise à chaque instant, mais âpre.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Lors de ces négociations de 2015, comment la clause de plafonnement de la rentabilité à 30 % au-dessus de la valeur de référence a-t-elle été définie ? Est-elle réaliste ou ce plafonnement ne peut-il être atteint ?

M. Bruno Angles. – Cette clause limitant la rentabilité a été introduite par l'État. Nous avons eu un échange exploratoire pour qu'il instaure un mécanisme symétrique, par lequel, si la rentabilité était inférieure à un seuil, le concédant aurait compensé le concessionnaire. L'État n'a pas souhaité s'engager en ce sens. Nous nous sommes donc orientés vers une clause asymétrique que les concessionnaires ont fini par accepter. Cela n'a pas été facile. Rien n'obligeait les sociétés concessionnaires à accepter une clause de plafonnement de leur rentabilité, en fonction des contrats de concession qu'elles avaient achetés en 2006. Je n'ai pas de souvenir plus précis que cela sur les détails de la discussion du mécanisme. Mais comme je vous l'ai dit, l'appréciation de la rentabilité se fait en fin de concession. C'est pour cela que la première annexe du protocole prévoit qu'à la fin de la concession, le concédant et le concessionnaire voient ensemble si l'on se situe au-dessus ou en dessous du seuil, et il y a un mécanisme d'ajustement sur la durée de la concession.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Est-il difficile d'ajouter, à la fin de la concession, un temps de concession supplémentaire ?

M. Bruno Angles. – L'annexe 1 du contrat de concession prévoit une clause de revoyure à la date de fin de la concession, avant la prolongation prévue par le plan de relance. À la fin de la concession – hors période prévue par le plan de relance – nous examinons la rentabilité. Si la rentabilité est élevée, nous revoyons à la baisse la durée de l'extension de la concession.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Je vous remercie de cette précision, qui va dans le sens de ce que nous a dit notre interlocuteur lors de l'audition précédente. C'est cohérent.

La réunion est close à 12h10.

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

La réunion est ouverte à 15 h 45.

Audition de M. Gilles de Robien, Ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer de 2002 à 2005

M. Éric Jeansannetas, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos auditions en entendant M. Gilles de Robien, ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer de 2002 à 2005, au moment de la privatisation des autoroutes.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Monsieur le ministre, 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. Gilles de Robien prête serment.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Avec vous, monsieur le ministre, nous allons forcément aborder l'aspect historique. En effet, nos travaux ont à la fois pour objet de clarifier le passé en répondant à toutes les questions que l'on peut encore se poser à son sujet et, en même temps, de mener un travail plus prospectif pour aider les futurs décideurs à envisager la suite qui devra être donnée à ces concessions.

Dans un premier temps, pouvez-vous nous dire les raisons pour lesquelles vous étiez plutôt défavorable aux privatisations ? Selon vous, comment la situation aurait-elle évolué si la privatisation n'avait pas eu lieu ? Quelles étaient, à l'époque, les positions de Jean-Pierre Raffarin, puis de Dominique de Villepin ?

M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer de 2002 à 2005. – Je me sens tout petit, parce que vous avez parlé de l'aspect « historique ». J'ai envie de vous dire, me concernant, qu'il s'agit plutôt d'un aspect préhistorique, puisque les faits remontent à près de dix-sept ans. J'ai donc fait appel à ma mémoire et essayé, ce matin, de jeter rapidement quelques idées sur le papier. Si le temps a passé, en revanche, ce n'est pas le cas de la passion avec laquelle j'ai défendu la gestion publique et le maintien des autoroutes dans le giron de l'État. Cela m'a beaucoup passionné et beaucoup perturbé, ensuite, quand la décision a été prise par le même Parlement – je me permets de le souligner, parce que c'est assez curieux.

Lorsque le Premier ministre m'a appelé au Gouvernement, je n'avais vraiment aucune idée sur la question. D'ailleurs, je ne savais pas que j'allais être au Gouvernement, même si j'espérais en faire partie, pour être tout à fait honnête – puisque j'ai prêté serment ! –, mais je ne savais pas en tout cas quel portefeuille me serait attribué.

Je ne savais vraiment pas ce qu'il fallait privatiser ou ce qu'il ne fallait pas privatiser. Par conséquent, c'est sans idée préconçue concernant la répartition entre le public et le privé que j'ai abordé le dossier. Je sais bien que, selon un discours convenu, on considère qu'il y a un certain nombre de domaines régaliens qui doivent le rester, mais c'est largement théorique. Pour ce qui relève du domaine régalien, on cite certains grands ministères, vous les connaissez mieux que moi.

Je suis plutôt libéral, j'aime la concurrence, parce qu'elle est stimulante, mais en même temps, comme vous tous, je suis attaché au service public, à la qualité du service public. Évidemment, avant tout, nous sommes tous animés par l'idée d'intérêt général. Même quand l'intérêt général est votre ligne de conduite, dans la pratique, vous avez du mal à faire des choix, ne serait-ce que pour déterminer ce qu'est l'intérêt général à court, à moyen et à long terme. Donc, pour moi, le mode de gestion n'est pas une religion, et je l'ai un peu prouvé dans ma ville.

L'État est-il fait pour gérer des autoroutes ? Apparemment, on peut dire que cette activité n'est pas régaliennne. Or j'ai vécu trois expériences, en arrivant au ministère, qui m'ont ouvert les yeux.

La première est la tempête de neige des 4 et 5 janvier 2003, où des dizaines de milliers de véhicules se sont trouvés bloqués sur l'autoroute A10, du côté de Saint-Arnoult-en-Yvelines, pendant une nuit. Au ministère, nous nous sommes tous demandé pourquoi on avait

laissé entrer ces véhicules sur l'autoroute, alors que les bulletins météo étaient très alarmistes. En constatant la gestion assez désastreuse de cet événement, nous sommes plusieurs à avoir pensé que, si on avait laissé entrer ces véhicules, c'était pour les recettes, en se disant que la difficulté serait rapidement réglée. Cet appât du gain, qui est naturel, a montré les limites de ce type de gestion.

La deuxième expérience qui m'a influencé – vous allez trouver mon propos un peu décousu –, c'est l'étude de l'A29, en Picardie. J'ai découvert un dossier dans lequel on prévoyait de construire une autoroute à une voie. Je me suis tout de suite inquiété des conséquences d'un tel choix, notamment en matière de sécurité – le Président de la République m'avait chargé de la sécurité routière, que j'avais réussi à arracher au ministre de l'Intérieur. J'ai demandé que l'on ressorte pratiquement dix à quinze dossiers d'autoroutes, en demandant à mon cabinet de se procurer les prévisions avant la construction, pendant la construction et la réalité observée après cinq ans, dix ans, quinze ans d'utilisation. On s'est aperçu que, dans la majorité des cas, les prévisions étaient bien en deçà de la réalité. C'est ce que j'appelle « l'effet photocopieur ». J'ai été assureur : quand vous recevez un vendeur de photocopieurs, il vous suggère d'acheter un appareil de capacité supérieure et vous consommez plus. Quand on crée un tronçon autoroutier, c'est la même chose, on crée un afflux, un appel d'air.

Si les prévisions d'ingénieurs des Ponts, extrêmement compétents, sont un peu en-deçà des réalités – pas dans tous les cas, il faut le reconnaître –, on ne peut s'empêcher de penser que, en cas de privatisation, les prévisions financières seront probablement elles aussi en deçà des profits des sociétés susceptibles d'acquérir ces infrastructures – mais c'est leur job !

Enfin, troisième expérience, j'ai souvent constaté, pendant ces années au ministère du boulevard Saint-Germain, que des travaux autoroutiers étaient retardés. Lorsque l'on en demandait la raison, on découvrait des motifs – l'écologie n'avait pas la même importance à cette époque qu'aujourd'hui – qui pouvaient paraître exagérés ou farfelus : une bande de hannetons qui sont dans un tronc d'arbre qu'on n'ose pas déplacer, par exemple – à Amiens, on n'a pas pu créer un parc en raison de la présence de crapauds accoucheurs. Ces motifs sont tout à fait louables et honorables, mais je ne peux pas croire non plus que, à l'époque où on va sur la Lune, on ne peut pas déplacer une bande de hannetons d'un tronc d'arbre creux à un autre arbre aussi creux. Là encore, je me suis dit que nous étions en quelque sorte désarmés en face des responsables, eux très armés, de grandes sociétés privées.

Concernant le premier événement, je reviens sur le rapport que j'ai demandé en 2003 à M. Lépingle – qui est certainement un ingénieur général des Ponts et chaussées – sur ce qui s'était passé sur l'autoroute A10 : consultez ce rapport, parce qu'il peut vous éclairer. Il relève des « dysfonctionnements » entre public et privé et l'« aveuglement » dans lesquels étaient les responsables des sociétés privées. Cela faisait donc beaucoup de défauts que j'attribuais, avec mon cabinet, à la société en question.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – En l'occurrence, il devait s'agir de la société Cofiroute, parce que les autres sociétés n'étaient pas encore privatisées.

M. Gilles de Robien. – Exactement.

D'une certaine façon, je me suis dit, intuitivement, que l'État, même si l'on dit souvent qu'il est mauvais dans la gestion de beaucoup de choses, est moins mauvais dans la gestion directe des autoroutes que dans la surveillance et le contrôle des concessionnaires, car il n'est pas équipé pour ça.

M. Olivier Jacquin. – Très bien dit !

M. Gilles de Robien. – Je ne sais pas si c'est bien dit, mais c'est pensé, en tout cas, avec un peu d'expérience !

Pour prendre l'exemple de cette phase neigeuse, qu'aurait fait l'État ? Je pense que l'État aurait remercié le directeur qui gérait son autoroute ; dans le privé, je pense que le PDG aurait peut-être félicité le directeur qui a laissé les péages ouverts. Vous voyez la différence... Mais il n'y aurait, peut-être, pas eu 15 000 ou 30 000 véhicules bloqués, avec sans doute deux ou trois fois plus de personnes, pendant 24 heures ou un peu plus, sous la neige.

Avec ces trois exemples tirés de mon expérience au ministère et mon vécu de maire, je me suis donc forgé une sorte de conviction, un peu définitive : il ne faut pas vendre les autoroutes. Je m'en suis évidemment ouvert au Premier ministre et j'ai bien sûr subi l'assaut de Bercy. C'est quelque chose de résister à Bercy. Permettez-moi une digression sur le logement : quand on ne sait pas résister à Bercy, on pique 5 euros d'aide personnalisée au logement (APL)...

J'ai connu deux ministres successifs, respectables et, par ailleurs, amis – surtout le premier, mais le deuxième était un ami politique.

Le premier, Francis Mer, me dit un jour qu'il veut parler avec moi des autoroutes. Je lui ai demandé un délai avant de le rencontrer, et j'ai commandé à la Direction des routes une belle étude financière. Quand vous venez devant Bercy et que vous êtes ministre des transports, on vous attend avec des chiffres et je suis venu avec des chiffres, une belle étude, pleine de graphiques dans tous les sens. J'ai dit à Francis Mer, en présence de l'un de ses conseillers, certainement de grande qualité, qu'il ne fallait pas privatiser, car nous arrivions à un moment où les dividendes allaient être de plus en plus importants, où la dette fléchissait et où l'État allait certainement pouvoir bénéficier des investissements passés.

Un an après, un autre ministre des finances arrive et demande à me voir. « Sur quel sujet, Nicolas ? » « Les autoroutes. » Je suis allé le voir avec la même étude, et il m'a reçu en compagnie du conseiller présent l'année précédente. Je n'ai pas réussi à le persuader, il était convaincu qu'il fallait vendre – c'est un libéral et il a le droit d'avoir cette idée. Il s'est montré très intéressé par mon étude, et je n'ai plus jamais entendu parler des autoroutes.

En guise de conclusion un peu théorique sur mon idéologie, j'estime que quatre ou cinq choses, qui me semblent frappées au coin du bon sens, sont politiquement importantes à dire devant la commission.

Premier point, l'État, sur le principe, doit garder dans sa main ses grandes infrastructures. On dit toujours que l'État est faible, mais les infrastructures font partie des « muscles », disons des « gènes » de l'État. Ce sont ses artères, comme dans un corps humain, et il est important que l'État garde, au premier rang, ses ports, son énergie, ses aéroports, ses infrastructures autoroutières – je demande pardon à ceux qui sont d'avis contraire, mais vous m'avez convoqué pour que j'exprime ma conviction. J'en suis de plus en plus persuadé, ces infrastructures sont des instruments de la politique d'aménagement du territoire, des instruments d'attractivité du territoire, et remplissent une mission de service public.

Certes, on peut toujours confier une mission de service public à des tiers, mais lorsque le marché a des intérêts contradictoires avec le service public, je pense qu'il y a vraiment une césure.

Deuxième point – c'est un principe que tout étudiant en économie connaît –, on ne privatise jamais un monopole. Vous me direz qu'il n'y a pas de monopole en l'espèce : bien sûr, quand une autoroute à péage est créée, on peut continuer à emprunter une nationale – que sont d'ailleurs devenues les nationales ? *Mea culpa*, c'est moi qui les ai décentralisées ! Est-ce que les nationales, aujourd'hui, peuvent être comparées aux autoroutes, en termes de sécurité, de rapidité, de confort ? La réponse est : « Non. »

Pour moi, même lorsqu'on a le choix entre les routes nationales d'aujourd'hui et une autoroute, l'autoroute est quasiment en situation de monopole lorsqu'il s'agit d'aller d'un point à un autre, surtout éloigné. On peut hésiter pour 30 kilomètres, mais on n'hésite plus pour en faire 500. En pratique, l'utilisateur n'a pas le choix. Donc, si l'on privatise un monopole, il devient – j'ose à peine vous le dire, parce que ce terme fera hurler certaines grandes entreprises – une rente de situation et cesse plus ou moins d'être un service public. Telle est ma perception avec quelques années de recul.

Troisième point, je pense que l'État est plus faible – je vous l'ai dit tout à l'heure – lorsqu'il doit faire respecter les cahiers des charges que lorsqu'il gère en direct. C'est apparemment paradoxal, mais ça ne l'est pas en réalité. Pour reprendre l'exemple de l'autoroute A10, après l'incident que j'ai mentionné, j'ai demandé à voir les cahiers des charges. Vous allez peut-être trouver encore que le mot est trop fort – ne le prenez pas à la lettre – : j'ai trouvé un contrat léonin. La preuve, il était signé pour des décennies ; la société a accepté de le réviser et nous avons fait des avenants. Cela prouve bien qu'il y avait un déséquilibre entre les signataires et j'espère qu'il a été en partie réduit grâce à la signature de ces avenants, dans les mois qui ont suivi cet incident. D'ailleurs, Cofiroute a tenu à marquer cette signature en faisant venir des photographes, en obtenant des articles de presse, etc.

Donc, l'État est plus faible pour faire respecter le cahier des charges, même à travers les contrats de régulation. Quand je vous parlais des retards de travaux, j'y vois aussi la preuve que l'État est plus fort pour gérer en direct, ce qui me permet de rendre hommage au formidable corps des Ponts et chaussées, que j'ai beaucoup apprécié pendant ces trois ans.

Quatrième point, j'en viens à l'aspect financier, moins important que la théorie du pouvoir de l'État. Pour moi, les dividendes seraient mieux utilisés s'ils étaient fléchés au lieu d'être versés directement au budget de l'État – ce que veut toujours Bercy. En tout cas, la perception de dividendes valait mieux que le versement d'une somme *flat* – 12 milliards d'euros ou 13 milliards, je ne sais plus le chiffre...

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Ce sont 16 milliards, si l'on additionne les deux opérations de 2002 et de 2007.

M. Gilles de Robien. – Soit, 14 milliards d'euros, ça ne se voit pas dans la réduction du déficit de l'État ou de la dette. En revanche, disposer d'une recette récurrente, qui allait augmenter d'année en année comme on peut le prouver facilement aujourd'hui, c'était quand même formidable, surtout si cette recette était fléchée. On a voté dans l'euphorie générale, y compris au Sénat, la création de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf). Les majorités du Sénat et de l'Assemblée nationale souhaitaient la création de cette agence, alimentée par les recettes des radars et les dividendes des sociétés

d'autoroutes, afin de mener une véritable politique des transports et de tirer en avant le ferroviaire. Avec cette agence, dont on pouvait s'assurer qu'elle bénéficierait chaque année de rentrées non seulement régulières, mais en augmentation, sinon même exponentielles grâce aux autoroutes, le problème du financement des transports paraissait définitivement réglé.

Vous savez ce qu'est devenue l'Afitf... Je suis triste de le dire, parce que je suis complètement solidaire de la majorité d'alors, qui a voté sa création et, quelques années après, la privatisation. Les moyens de l'Agence – je ne sais pas si elle existe encore – ont été réduits et ses recettes se comptent peut-être en centaines de millions d'euros, mais plus en milliards d'euros, comme espéré.

Donc, il aurait mieux valu que les dividendes des sociétés d'autoroutes soient fléchés vers les transports plutôt que l'État touche une somme *flat*, qu'elle soit de 15 milliards d'euros ou même de 20 milliards d'euros, le montant n'est même pas en cause. En l'occurrence, la rente était pour l'État et elle aurait été consacrée aux transports qui en avaient tellement besoin. En effet, il n'y a rien de pire que de voir son budget remis en cause chaque année, s'agissant d'infrastructures et d'investissements de moyen et long terme. Ce n'est pas jouable, on le sait bien.

Telles sont mes quatre conclusions qui ne me font pas renier mes engagements d'hier. Pardonnez-moi d'avoir été un peu long.

M. Éric Jeansannetas. – Au contraire, nous vous remercions d'avoir été très précis dans votre démonstration.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Merci de ce témoignage éclairant sur le passé, qui nous aide aussi à réfléchir à l'avenir. Savez-vous comment il serait possible de retrouver le rapport que vous aviez transmis à Francis Mer puis à Nicolas Sarkozy ? J'imagine qu'il a été confié à une banque d'affaires ?

M. Gilles de Robien. – J'ai le souvenir qu'il a été commandé à la Direction des routes et, presque à coup sûr, qu'il était sous-traité auprès d'une, ou même de plusieurs banques d'affaires qui ont délégué des spécialistes. Sur ce point, ma mémoire n'est pas précise. C'est évidemment la Direction des routes qui me l'a procuré, mais je crois bien que l'on m'a dit que des banquiers avaient été mobilisés. Il me semble d'ailleurs qu'il y a eu un débat, mais c'était au moment où j'ai changé de directeur de cabinet : Pierre Graff a été remplacé par Patrick Gandil. J'ai donc un doute.

Dans mon cabinet, le conseiller qui s'occupait des routes s'appelait Gilles Robin...

M. Jérôme Bascher. – C'est cela, de cabinet à cabinet, on se souvient de qui était en face.

M. Gilles de Robien. – Nous avons donc les mêmes souvenirs !

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Il serait effectivement intéressant de retrouver la trace de ce rapport.

Mme Michèle Vullien. – Monsieur le ministre, je vous remercie de votre franchise. Je me pose une question depuis longtemps : qui prend la décision finale ? Je suis sénatrice du Rhône et élue dans la métropole de Lyon. Nous avons eu à connaître l'épisode de

l'A89. Personne n'en voulait, mais cela s'est tout de même fait, avec des prévisions qui ne tenaient pas debout. Parmi les ministres des transports successifs, j'ai notamment côtoyé Dominique Perben, qui était mon collègue au conseil général du Rhône. Ce n'est pas faire injure aux ministres que de souligner l'importance prise par les techniciens des routes, qui se posent en sachants et prétendent qu'il faut faire ceci ou cela.

Vous nous avez indiqué vous être rendu compte qu'il ne fallait surtout pas vendre les bijoux de famille. Alors que l'État peut engranger des recettes pérennes et récurrentes – vous l'avez très bien expliqué –, pourquoi procéder à une telle vente, qui ne comblait au demeurant rien du tout ? Pourquoi n'avez-vous pas eu gain de cause ?

M. Gilles de Robien. – J'ai eu gain de cause. Tant que j'ai été au ministère des transports, nous n'avons pas vendu les autoroutes. J'ai défendu le dossier devant le Premier ministre, qui m'a dit : « Gilles, je te suis. » Il a déclaré devant moi à Francis Mer que les autoroutes ne seraient pas vendues.

Mme Michèle Vullien. – Soit. Mais ensuite ?

M. Gilles de Robien. – Ensuite, j'ai été nommé au ministère de l'Éducation nationale. Peut-être pour cette raison, d'ailleurs...

Mme Michèle Vullien. – Il est à votre honneur d'avoir tenu bon, mais vous n'avez eu gain de cause que temporairement. Certes, vous pouvez dire que vous ne vous êtes pas fait avoir. Mais on vous a ensuite donné un autre ministère, en vous remplaçant par quelqu'un dont on espérait qu'il dirait oui. D'où ma question : qui décide finalement ?

M. Gilles de Robien. – Madame la sénatrice, vous connaissez mieux que moi les institutions ; vous les pratiquez tous les jours.

Mme Michèle Vullien. – Que démontre la décision qui a été prise ?

M. Gilles de Robien. – Qu'un ministre peut résister.

Mme Michèle Vullien. – Oui, mais on le change.

M. Gilles de Robien. – En l'occurrence, les raisons qui m'ont été données étaient tout autres, et elles étaient au moins aussi valables que celles que je viens de suggérer devant vous de manière quelque peu humoristique.

Mme Michèle Vullien. – Finalement, les autoroutes ont été vendues.

M. Gilles de Robien. – Cela signifie que je pesais très lourd : 15 milliards d'euros.

Mme Michèle Vullien. – Félicitations. Mais ce que je voudrais savoir, c'est qui a pris cette décision, que l'on peut qualifier d'absurde.

M. Gilles de Robien. – Il y a eu une déclaration de politique générale du Premier ministre en 2005 ; je vous invite à la relire. Je pense que le Président de la République l'avait lue. La décision était inscrite dans ce discours.

M. Éric Jeansannetas, président. – Il y a eu deux votes contradictoires au Parlement.

M. Gilles de Robien. – En effet. Comme je l’ai indiqué tout à l’heure, la majorité à laquelle j’appartenais a, de manière euphorique, voté l’Afitf, en raison notamment de la présence de recettes pérennes ; je me souviens combien les parlementaires étaient heureux de voter une telle mesure. Et la même majorité, sous l’impulsion d’un nouveau Premier ministre, a ensuite voté le contraire. Puisque vous me demandez qui prend la décision, je vous rappelle qu’il y a aussi eu un vote parlementaire.

Mme Michèle Vullien. – Je croyais qu’il n’y avait pas eu de vote.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – La privatisation en elle-même était annoncée dans le discours de politique générale du Premier ministre, mais il n’y a pas eu de loi de privatisation pour la cession des parts de l’État qui aurait été approuvée par le Parlement. Le discours de politique générale du Premier ministre mentionnait la perspective d’une privatisation, mais il n’y a pas eu de vote spécifique.

M. Gilles de Robien. – Si ! Il y a le vote du budget.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – En effet. La recette était forcément intégrée dans le projet de loi de finances. Mais il ne me semble pas qu’il y ait une loi spécifique de privatisation des sociétés d’autoroutes. L’État a cédé ses participations.

Mme Michèle Vullien. – Je ne sais toujours pas qui décide. Je pense que c’est la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

M. Éric Jeansannetas, président. – Le changement de Premier ministre a été déterminant.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Monsieur le ministre, sans flagornerie, c’est un pur bonheur d’entendre ce que nous venons d’entendre.

La réponse à apporter à notre collègue est assez évidente. Qu’il y ait un vote ou non, nous venons de vivre la même chose avec la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte), dans laquelle on nous a glissé la privatisation d’aéroports de Paris (ADP).

Monsieur le ministre, je bois vos paroles. J’ai rappelé à M. Le Maire trois des quatre points qui sont fondamentaux, pour vous comme pour nous, quand il est venu essayer de nous « fourguer » la privatisation d’ADP dans le cadre du projet de loi Pacte. Je lui ai dit qu’on ne privatisait tout simplement pas les grandes artères ; les aéroports en font partie, surtout quand ce sont ceux de la capitale. C’est tout de même un comble de privatiser un monopole ! Il faut pouvoir tracer clairement la ligne, même s’il n’y a pas d’affectation au niveau du budget de l’État. C’est une évidence.

Je me souviens de votre venue dans mon département, l’Essonne. L’événement majeur qui s’était produit en 2003 entre Saint-Arnoult et l’Essonne avait montré à la France et à l’Europe que l’on pouvait être paralysé en une fraction de seconde par manque de prévision. Je l’ai vécu. Entre parenthèses, le péage de Saint-Arnoult est le plus inique de la région parisienne : c’est le plus proche de Paris, et on paye même pour un trajet que l’on n’effectue pas !

Nous pouvons dresser un constat s'agissant de la faiblesse de l'État pour faire respecter un cahier des charges. En ces temps de grave crise financière, il n'est qu'à voir la fin du tronçon concédé et la partie de l'État pour voir que l'entretien d'une autoroute n'est pas le fort de ce dernier.

Nous constatons aujourd'hui un désastre financier. Le rapport de la Cour des comptes vient encore d'en attester, malgré une certaine diplomatie et des éléments de langage qui permettent de ne pas trop passer le budget au lance-flammes. Toutefois, sur les quatre points que vous avez évoqués, c'est, me semble-t-il, celui qui a plus bougé.

Ce que vous avez dit est profondément vrai : nous pouvons être fiers du corps des Ponts. En revanche, nous constatons tous les jours que l'État ne sait pas entretenir. Qu'en pensez-vous ? Votre sentiment a-t-il évolué à cet égard ?

M. Gilles de Robien. – Il a d'autant moins évolué que si les morceaux d'autoroute qui restent dans les mains de l'État ne sont pas entretenus, c'est une question de budget. Nous avons contourné cette difficulté par l'Afitf. Notre système permettait d'avoir des rentrées régulières. On pouvait faire des plans d'entretien régulier à trois ans, à cinq ans, à dix ans. On avait la maîtrise non seulement de l'entretien, mais des péages.

Il ne me paraît pas faux d'affirmer que l'État ne sait pas trop faire respecter les contrats de concession. Il faut une armée de juristes. Les entreprises privées ont des armées de juristes. Elles dépensent d'ailleurs des sommes très importantes pour cela. Nous le voyons dans beaucoup de domaines. Je suis dans le privé aujourd'hui ; je l'avais déjà été par le passé. À leur place, je ferais sans doute comme eux. Ils ont raison ; c'est leur job. Cela étant, en tant que citoyen, et au regard des responsabilités que j'ai exercées, je suis obligé de dire que je préfère gérer en direct.

Je vous remercie d'avoir indiqué que j'étais de bonne foi. Je crois l'être. Permettez-moi de vous faire part d'une anecdote. Dans ma ville, Amiens, j'avais un problème de propreté, comme c'est le cas dans toutes les villes. J'ai mis en concurrence le privé et le public selon les secteurs. Je faisais tourner les secteurs où il y avait le privé et le public. Les grandes entreprises qui nettoient – vous les connaissez tous – avaient la moitié de la ville ; il y en avait même deux qui étaient en concurrence. Cela m'a permis de comparer les coûts et les résultats. Quand c'était pris en charge par la municipalité, c'était un peu moins cher, grâce aux contrats aidés et à l'absence de TVA. Le public était ainsi plus performant financièrement, et un peu moins efficace s'agissant des résultats.

Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, je n'ai pas de religion en la matière. Il faut être pragmatique, même si ce terme est un peu galvaudé. Chaque cas est un cas particulier. Il faut donc essayer de le résoudre avec les données dont on dispose. La solution que l'on retiendra ne sera sans doute pas parfaite, mais elle sera peut-être meilleure ou moins mauvaise que d'autres. C'est comme cela que j'ai essayé de gérer la problématique des autoroutes. Et ce qui était vrai en 2003 pourrait être faux en 2020 ; le monde évolue.

Il y a eu une époque du tout public. Je crois que l'époque du tout privé est passée. D'ailleurs, on le voit chez les élus dans les villes, quelle que soit leur sensibilité : des gens qui prônaient le tout public admettent que, dans certains services publics, il faut l'aide du privé. Et réciproquement.

M. Jérôme Bascher. – À l'époque, j'étais un modeste conseiller budgétaire d'un ministre dépensier ; j'ai donc quelques souvenirs de ce qui se passait alors. Il y avait une double conjonction. D'une part, « l'appât du gain » de Bercy incitait à obtenir 15 milliards d'euros rapidement et faire de la débudgétisation par ailleurs, afin de boucler un budget par des artifices. D'autre part, ainsi que vous l'avez rappelé, dans le contexte de la décentralisation, le transfert des routes aux départements s'accompagnait d'un transfert d'agents, et l'État se retrouvait sans personnel technique pour gérer les autoroutes.

Ne pensez-vous pas que cette double conjonction était à l'œuvre ? Certes, Jean-Pierre Raffarin avait pris des décisions de décentralisation qui étaient profondément les siennes, mais elles se sont mises en place juste après. À votre avis, est-ce quelque chose qui a pu l'emporter dans la décision ?

M. Gilles de Robien. – De mémoire, on n'a jamais lié les deux. J'ai eu à gérer effectivement la décentralisation de certaines routes nationales. Mais on ne m'a jamais dit, ni techniquement ni financièrement, qu'il faudrait vendre des autoroutes parce que l'État n'aurait plus de personnel ou parce que les directions départementales de l'équipement (DDE) allaient maigrir.

Plus généralement, c'est une question de pouvoir. Vous ne circonscrivez pas l'appétit de Bercy pour le pouvoir. Quand ils ont vu échapper une partie de leurs pouvoirs du budget – le budget, c'est souvent du pouvoir – à travers l'Afitf, ils sont devenus tellement fous furieux qu'ils ont attendu la première occasion pour se rattraper. Je n'ai pas d'autre réponse.

M. Éric Bocquet. – Monsieur le ministre, nous sommes effectivement, je le crois, unanimes pour dire que nous sommes heureux d'entendre de tels propos ; dans un débat pluraliste, c'est toujours intéressant. La question que notre collègue Michèle Vullien a posée – qui décide *in fine* ? – n'est pas une petite question en République et en démocratie. Nous avons bien compris que Bercy pesait beaucoup et nous avons souvent entendu des ministres nous dire qu'il ne se passerait rien, ou pas grand-chose, sans le feu vert de Bercy. Mais, dans le *mano a mano* qui vous a opposé à un moment donné avec Bercy, quels arguments rationnels vous a-t-on opposés pour valider la décision d'aller vers la privatisation des autoroutes ?

M. Gilles de Robien. – L'argument était uniquement financier. On ne m'a jamais parlé de la gestion des autoroutes ; d'ailleurs, j'aurais rétorqué que la gestion des autoroutes relevait de ma compétence, en tant que ministre des transports. Non, l'argument était seulement financier. On m'opposait l'usage que l'État pourrait faire d'une telle somme. D'aucuns avançaient que l'on ferait mieux d'investir – d'ailleurs, on peut effectivement tenir ce discours – dans les universités ou la recherche. Simplement, je pensais que si cela tombait dans une espèce de pot commun, ce serait complètement perdu, et que le budget de la recherche n'augmenterait pas de 14 milliards d'euros, 15 milliards d'euros ou 16 milliards d'euros l'année suivante. En d'autres termes, je pensais qu'on ne verrait plus jamais la somme.

Le seul argument qui pouvait peser était un argument financier. Par conséquent, pour peser face à Bercy, il fallait venir avec des outils à la hauteur des leurs. Ils ont, je pense, été surpris que j'arrive avec des outils dont eux-mêmes ne disposaient pas. Ils se disaient : « On va gentiment croquer les autoroutes. Le ministre des transports est un tendre ; on va l'avoir. » Manque de pot, je suis venu avec la grosse Bertha. Ils ont été très surpris que je

puisse venir avec leurs propres outils. En théorie, c'est avec de tels outils qu'ils gèrent. Mais s'ils géraient vraiment avec ces outils, ils n'auraient pas vendu les autoroutes. Il n'empêche que je suis venu avec plus que les éléments un peu idéologiques : « Bercy, c'est nous, les finances. On va vendre. Cela fait des recettes. » Je suis venu avec la preuve que les recettes étaient mal employées. Ils étaient un peu marris.

D'ailleurs, cela explique – c'est mon histoire très intuitive – pourquoi l'excellent conseiller auprès du premier ministre, qui était le même auprès du deuxième ministre, ne s'est pas ouvert du premier entretien auprès de Nicolas Sarkozy. Ou alors, c'est Nicolas Sarkozy qui, le jour où il m'a aimablement reçu, a fait l'étonné de savoir que j'avais un rapport présentant mes arguments financiers pour montrer que la vente n'était pas une bonne opération financière. J'ai été le premier étonné que le même conseiller n'ait pas déjà convaincu le ministre. Ou alors, il aurait très bien pu me dire que mon rapport ne valait pas un clou et m'expliquer pourquoi. Mais je n'ai jamais entendu cela.

M. Olivier Jacquin. – Je veux à mon tour saluer la qualité de votre propos, votre sens de l'intérêt général et du respect de nos biens communs. Ce que vous avez dit sur l'ingénierie française des routes est de très haute qualité.

Je veux saluer l'excellence de la gestion actuelle du réseau public. Avoir aussi peu de nids-de-poule et pas de pont qui s'effondre avec aussi peu d'argent relève de l'exploit.

Mais il y a effectivement des sujets d'inquiétude. Le budget du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), qui recueille le principal de cette ingénierie, est tourné à la baisse durablement, dans de nouvelles révisions générales des politiques publiques.

Nous avons abordé dans de précédentes auditions la question de la compétence technique des opérateurs privés face à celle de l'État. Nous en avons déjà parlé dans de précédentes auditions. La puissance publique a aussi une incapacité à investir du fait d'un certain dogme de l'endettement.

Nous connaissons la mécanique qui suit les privatisations. Les opérateurs privés récupèrent la trésorerie et s'endettent considérablement à peu de frais, puisque l'emprunt ne coûte rien actuellement. Nous avons la même problématique auprès de toutes les grandes infrastructures, puisqu'on ne peut pas endetter la sphère publique. Nous devons, me semble-t-il, observer de concert ces deux éléments pour mieux comprendre les mécaniques liées à un État qui se dit impécunieux et qui gère effectivement à courte vue.

Comment voyez-vous la suite ? N'y a-t-il pas d'autres options à trouver que la seule alternative entre tout public et tout privé ? Deux morceaux d'autoroutes restent gérés par la sphère publique : l'autoroute du tunnel du Mont-Blanc et celle du tunnel du Fréjus. Cela fonctionne très bien. Les dividendes repartent dans différents niveaux de la sphère publique. Ne faut-il pas imaginer un principe de gestion décentralisée ? Nous avons vu qu'une gestion par les collectivités territoriales donnait un service de très grande qualité s'agissant des lycées, des routes nationales, etc. Il y a peut-être quelque chose à inventer avec des sociétés d'économie mixte. Il pourrait s'agir de dispositifs s'appuyant sur la sphère privée pour la gestion, mais sur la base d'un contrôle public et d'une maîtrise publique des services publics.

J'ai deux questions annexes.

D'abord, actuellement, le Parlement, qui est assez faible, donne de plus en plus de pouvoir aux autorités indépendantes. On a ainsi donné beaucoup de pouvoir à la vertueuse Autorité de régulation des activités ferroviaires et routière (Arafer) transformée en Autorité de régulation des transports (ART), parce que cela nous semble être le seul paravent possible à court terme. N'est-ce pas problématique du point de vue des pouvoirs du Parlement ?

Ensuite, pensez-vous qu'il soit nécessaire de mieux réguler ce que l'on appelle communément le « pantouflage », c'est-à-dire le transfert de matières grises publiques formées et financées par nos impôts qui partent dans le privé, reviennent et repartent ?

M. Gilles de Robien. – Ces trois questions sont vraiment trop difficiles pour moi. Je suis décalé par rapport à l'état de vos réflexions sur le sujet.

J'aurai donc beaucoup de mal à répondre à la troisième, qui mériterait des débats à n'en en plus finir sur les allers-retours entre public et privé. Il ne faut pas nier les avantages, mais il faut bien identifier les inconvénients. Il y aurait beaucoup à dire sur le « pantouflage », terme qui est tout de même un peu négatif. Mais je connais plusieurs grands chefs d'entreprise qui viennent du public et qui font bien leur boulot. Je n'ai donc pas beaucoup d'avis sur ce point. Cela mérite une réflexion plus large que le seul sujet sur lequel il m'est demandé de m'exprimer devant vous dans le cadre de la commission d'enquête.

J'en viens à la deuxième question. Le Parlement a toujours des pouvoirs. L'Afitf est toujours dirigée par des parlementaires. Si elle disposait de deux, trois, cinq ou dix fois plus de ressources, ce serait toujours des parlementaires.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Elle dispose de 2 milliards d'euros. Et son président, M. Béchu, n'est pas parlementaire, même si des parlementaires siègent au sein de son conseil d'administration.

M. Gilles de Robien. – Je me souviens d'un propos du président François Mitterrand, inaugurant le musée du Parlement à Versailles. Pendant une demi-heure ou trois quarts d'heure, il a dit aux parlementaires que nous étions – à l'époque, le président de l'Assemblée nationale était Philippe Séguin : « Vous ne faites pas votre boulot de contrôle ». Toutes proportions gardées, avec beaucoup d'humilité, ce sera peut-être ma réponse à la deuxième question. Je ne sais pas quelle autre réponse je puis vous faire. Il est vrai que l'utilisation de vos pouvoirs en matière de contrôle a peut-être des marges de progrès. Je ne veux pas être désagréable. J'ai été parlementaire aussi, et j'ai certainement eu beaucoup de manques également à cet égard.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Il faut aller chercher Benalla !

M. Gilles de Robien. – J'ai suivi à la télévision certaines auditions de la commission d'enquête présidée par Philippe Bas.

M. Gilles de Robien. – Je n'ai pas réfléchi non plus sur la première question. Je vous disais que le rôle de l'État et des fonctionnaires était meilleur sur l'application plutôt que sur le contrôle. Iriez-vous jusqu'à renationaliser les autoroutes ? Comme cela a été souligné tout à l'heure, l'endettement public dépasse aujourd'hui les 2 000 milliards d'euros. Je ne sais pas si l'on arriverait facilement à avoir un vote pour renationaliser. Cela reviendrait à combien ?

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – La fourchette peut aller de 25 milliards d’euros ou 30 milliards d’euros à 60 milliards d’euros, mais cela dépend du taux d’actualisation retenu et d’un certain nombre de clauses et de critères.

M. Gilles de Robien. – Je vous livre un modeste avis, qui n’est pas un conseil. Il faudrait que l’État s’équipe juridiquement mieux et que, dans les budgets, vous ne comptiez pas les moyens lorsqu’un ministre, après avis de ses services, vous demande cinq, dix, quinze ou vingt juristes de très haut niveau pour contrôler des concessions ou pour les appliquer. Je pense que les coûts entraînés seraient largement récupérés. Il existe des systèmes de rémunération proportionnels aux économies trouvées. On peut aussi imaginer cela.

M. Olivier Jacquin. – Je souhaite mieux préciser ma question sur un dispositif alternatif à l’avenir. Je partage totalement votre avis très clair sur le meilleur contrôle des contrats de concession. Je ne suis pas sûr que nous ayons la culture administrative et politique pour suivre ces armées de juristes des grandes entreprises privées, comme on peut le voir dans les pays anglo-saxons, où l’administration est beaucoup plus dans le contrôle. Mais j’ai l’impression que c’est une culture politique profonde, qui vient de très loin. Ne peut-on pas imaginer, sur la base d’une gestion décentralisée, un principe de minorité de blocage de collectivités territoriales dans des sociétés d’économie mixte qui ensuite pourraient effectuer le contrôle, puisqu’elles seraient bénéficiaires, comme dans les sociétés en lien, éventuellement, avec le privé, mais sans dogme ?

M. Gilles de Robien. – C’est peut-être une piste à creuser. Mais je ne saurais être plus affirmatif aujourd’hui.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Je souhaite aussi que l’on puisse renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement.

Il est vrai que les commissions d’enquête nous permettent d’avoir accès à beaucoup de documents et obligent les uns et les autres à nous en fournir. Mais quand on est parlementaire – vous l’avez été –, c’est parfois très compliqué d’avoir des informations. On a pas mal cité Bercy. Je fais partie de la commission des finances. Quand on écrit en tant que membre de la commission des finances à Bercy, on a peu de réponses. Pour avoir des réponses – et encore, il y a des questions auxquelles je n’en ai pas eu –, je suis passé par le rapporteur général de la commission des finances, en me disant qu’il pourrait sans doute les avoir ; je ne les ai pas eues. Il est tout de même assez compliqué de faire un bon travail de contrôle. Je pense que la démocratie gagnerait effectivement à ce que l’on puisse trouver de meilleures possibilités pour l’effectuer.

Vous avez répondu en partie à la question que je voulais poser. À l’époque, quand vous étiez ministre, sur les moyens de suivi, il n’y avait quasiment que Cofiroute qui avait une concession et qui était une société privée contrôlant une partie des autoroutes. Mais c’est plus sur l’aspect juridique que sur l’aspect travaux ou réglementaire ou avenant que le manque de capacité de suivi de l’État était flagrant. Il s’agissait plutôt des juristes, voire des financiers. Quel était votre diagnostic à l’époque ?

M. Gilles de Robien. – Si vous me demandez de mettre en cause Bercy – certaines personnes présentes dans la salle en viennent ou y sont –, je serai très sévère, peut-être excessif, car j’en ai beaucoup souffert, et ce depuis ma première année de vie parlementaire. Je vous en donne trois petits exemples.

Premièrement, pourquoi Raymond Barre, lorsqu'il est devenu Premier ministre, a-t-il souhaité être en même temps ministre des finances ? Pour essayer de faire en sorte qu'un Premier ministre ait un tout petit peu de pouvoir dans cette grande maison, qui se situait alors rue de Rivoli.

Deuxièmement, j'ai échangé vertement avec un Premier ministre, qui a levé les bras au ciel en disant : « Que veux-tu, Gilles ? Je n'arrive pas à avoir les documents de Bercy. » Un Premier ministre ! Ce n'était pas Jean-Pierre Raffarin ; à l'époque, j'étais député. C'est gravissime dans un pays de droit.

Troisièmement – je pourrais passer la soirée à vous donner des exemples, mais je ne veux pas vous accabler ou vous démoraliser –, lorsque Jean-Pierre Raffarin m'a proposé le ministère de l'Équipement, des Transports, du Tourisme et de la Mer, j'ai également réclamé le Logement. Il m'a demandé pourquoi. Je lui ai répondu que cela me passionnait, et que j'aimerais bien essayer de faire à l'échelon national ce que j'avais fait dans ma ville. Il m'a donné satisfaction. Puis est arrivé le début de mon étude pour essayer de faire le dispositif qu'on a gentiment appelé le dispositif Robien pour le logement. Évidemment, Bercy était contre. À l'époque, le ministre des finances, mon ami Francis Mer, m'avait dit : « Gilles, tu te rends compte ? Cela va coûter de l'argent. » Je lui ai répondu : « Peut-être que cela coûte de l'argent ; je n'en suis pas sûr. En revanche, il faut des logements ; ça, j'en suis sûr. Il n'y a qu'une chose qui peut nous départager. Faisons-le, et dans un an ou deux, on calculera très exactement les recettes et les dépenses. » J'ai eu un arbitrage favorable grâce au même Premier ministre Jean-Pierre Raffarin. Au bout d'un an – ce n'est pas un secret d'État que je dévoile –, pratiquement tous les mercredis, je demandais à Francis Mer : « As-tu l'étude ? Il y a eu 10 000 logements cette année. On part sur 50 000 l'année prochaine et 80 000 l'année suivante avec le dispositif Robien. » Pendant six mois ou huit mois, j'ai demandé à Francis Mer. Il n'a jamais, lui, le ministre, obtenu le calcul entre les dépenses fiscales – pour Bercy, quand on a moins de recettes, ce sont des « dépenses fiscales » : encore une curiosité ! – et toutes les recettes que procurent les différentes taxes qu'on connaît. Quand on construit un logement, on crée un emploi et demi. Combien cela rapporte-t-il, en réduisant le chômage ? C'est un tout. Cela mérite tout de même une étude très approfondie. Ce serait même passionnant de savoir ce que le dispositif Pinel, qui marche très bien, coûte et rapporte aujourd'hui. Mais il n'y a rien à faire. Même le ministre de l'époque n'a jamais réussi à avoir une étude pour connaître la différence entre les recettes et les dépenses.

Lorsque j'ai commis une loi sur l'aménagement du temps de travail, Bercy m'a dit que cela allait coûter trop cher, à cause des réductions de charges sociales importantes liées aux créations d'emplois. Oui, mais un emploi, cela rapporte. Bercy n'a jamais fait d'étude sur ce point. Il y a eu des études de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), de l'Assemblée nationale ; toutes étaient en faveur du dispositif pour dire que cela coûtait beaucoup moins cher qu'un chômeur.

Mais il est tout même terrible que le cœur financier de l'État pratique ce que j'appelle tout simplement de la rétention de pouvoir. Ce que je dis est très dur, mais je suis à un âge tellement amorti que je ne risque plus de subir des représailles. Encore que...

M. Éric Jeansannetas, président. – Monsieur le ministre, nous vous remercions de nous avoir ouvert un peu de votre livre d'histoire.

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

Audition de M. Gilles Carrez, président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale de 2012 à 2017

M. Éric Jeansannetas, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos auditions en entendant M. Gilles Carrez, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale de 2012 à 2017, au moment de la renégociation des relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Monsieur le président, je vous remercie de vous être rendu à notre convocation. Après vous avoir rappelé qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Gilles Carrez prête serment.

Je passe sans tarder la parole à notre rapporteur.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Monsieur le président, vous êtes député du Val-de-Marne depuis 1993, et vous avez été rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale de 2002 à 2012, c'est-à-dire au moment de la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Notre commission s'intéresse au passé de ces sociétés, mais elle a aussi vocation à nous aider à éclairer l'avenir et à fournir des éléments d'information pour nos gouvernants actuels et futurs. L'objet n'est pas uniquement de regarder le passé. C'est aussi de voir ce qu'il y a lieu de faire ou pas par rapport à ces concessions d'autoroutes, qui ont été privatisées principalement en 2006, même s'il y avait eu auparavant une première cession de titres en 2002 et des augmentations de capital ouvertes. La société Cofiroute était un peu antérieure.

À l'époque, comme Gilles de Robien, vous vous êtes opposé à ces privatisations. Pouvez-vous nous indiquer pourquoi ? Comment avez-vous vécu le processus engagé en 2005 ?

M. Gilles Carrez, président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale de 2012 à 2017. – Je vous remercie d'avoir bien voulu m'auditionner. Ce sujet me tient particulièrement à cœur.

Je commence par un rapide historique. Il mérite d'être rappelé. Nous sommes en 2002. Gilles de Robien est ministre de l'équipement. Je suis rapporteur du budget. Nous engageons un bras de fer avec Bercy pour obtenir la création d'une entité qui, à nos yeux, doit permettre de sauvegarder la capacité d'investissement de l'État dans les infrastructures de transport grâce à un processus de débudgétisation. Bercy y était évidemment opposé. Mais, en tant que rapporteur du budget, je voyais que, petit à petit, la capacité d'investissement de l'État était évincée au profit des dépenses de fonctionnement ou de transferts sociaux.

Nous avons gagné l'arbitrage qu'a rendu Jean-Pierre Raffarin. A ainsi été créée en 2003 l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Dans notre esprit, celle-ci devait bénéficier de la redevance domaniale des autoroutes, de la taxe d'aménagement du territoire, d'une partie des produits d'amendes de radars et des dividendes des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (Semca). Il y avait également un élément très important à nos yeux : le capital de ces Semca avait été progressivement ouvert. Par exemple, celui des Autoroutes du Sud de la France (ASF) avait été ouvert par le ministre Jean-Claude Gayssot sous le gouvernement Jospin. Nous avons poursuivi cette ouverture.

Nous pensions qu'un dispositif dans lequel le privé était présent tout en étant minoritaire avec un contrôle public présentait beaucoup d'avantages, car cela obligeait à avoir une gestion très proche des usagers, compétitive si possible. Nous pensions que c'était une situation qui devait perdurer. Malheureusement, à la surprise générale – cela a été un changement de pied radical –, dès son discours de politique générale en juin 2005, Dominique de Villepin a annoncé qu'il allait privatiser ces sociétés d'économie mixte. L'argument qu'il a mis en avant était celui du désendettement. Pour ma part, bien qu'étant rapporteur du budget, je n'ai pas très bien compris cet argument. J'étais très déçu, et je trouvais que ce n'était pas une bonne décision. J'en ai fait état. Cela a été un peu compliqué. J'ai été convoqué par tel ou tel. Toujours est-il que cette décision a été prise.

Déjà à l'époque, il y avait un problème. Le Parlement était exclu du processus. Cette privatisation, qui était quand même considérable, se faisait par simples décrets sur l'initiative de l'exécutif, sur la base de la loi de 1986. Nous avons contesté, notamment avec François Bayrou, cette procédure. Finalement, le Conseil d'État nous a donné tort. Mais le gouvernement d'alors a accepté d'organiser un débat à l'Assemblée nationale. Celui-ci a eu lieu au mois d'octobre 2005.

Entretemps, j'avais pu travailler avec l'équipe « transports » de l'héritier du Commissariat au plan, qui était placé auprès du Premier ministre et que dirigeait à l'époque Alain Etchegoyen. C'était une très bonne équipe. J'avais pu faire tout un travail d'évaluation si, malgré tout, le Gouvernement décidait de privatiser, afin de savoir combien cela valait.

Nous arrivions à des montants qui étaient substantiellement supérieurs à celui qui était à l'époque avancé à Bercy. Je les avais rencontrés dès début juillet pour essayer de comprendre. Bercy était autour de 11 milliards d'euros. Nous, nous étions plutôt à 18 milliards ou 20 milliards d'euros.

J'ai compris assez vite pourquoi. À l'époque, dans ses calculs de valorisation des autoroutes, Bercy prenait un taux d'actualisation à 8 % par an, avec un coefficient de risque qu'on jugeait excessif. Nous, nous avons fait des calculs sur la base d'une actualisation des *cash-flows* sur la durée de la concession de 4 % à 6 %, et nous arrivions à un prix très supérieur.

Finalement, le prix qui payé a été de 14,8 milliards d'euros. Dans mon intervention lors du débat d'octobre 2005, j'ai insisté sur un point. Si l'on vraiment doit privatiser, il faut absolument mettre en place un système de régulation. C'était assez nouveau à l'époque. Mais dès lors que l'on est confronté à des sociétés qui ont des sortes de monopoles géographiques, on ne peut pas se passer de la mise en place de systèmes de régulation. Nous n'avions pas d'autorité de régulation à l'époque. L'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) n'a été créée qu'en 2009, et uniquement pour le ferroviaire.

La privatisation a eu lieu. Mais, d'une part, l'opinion publique était très sensibilisée à ce sujet, parce qu'il y avait des augmentations des péages, avec l'indexation au minimum sur 70 % de l'inflation. D'autre part, à l'Assemblée nationale – je crois que c'était la même chose au Sénat –, nous éprouvions une certaine frustration. Aussi, lorsque j'en ai eu la possibilité, en tant que président de la commission des finances, que je venais de devenir à l'automne 2012, j'ai utilisé le 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour saisir la Cour des comptes. Celle-ci a rendu son rapport, qui était extrêmement intéressant, avec des propositions, au mois de juillet 2013. Nous avons eu un débat. J'ai senti chez les collègues un certain consensus pour dire qu'il fallait regarder le sujet de plus près et ne pas le laisser complètement à la main de l'exécutif.

Avec Christian Eckert, sur la base du rapport de la Cour des comptes, nous avons décidé de saisir l'Autorité de la concurrence par un courrier que nous avons cosigné – Christian Eckert était rapporteur du budget – à la fin du mois de novembre 2013. L'Autorité de la concurrence, que présidait à l'époque Bruno Lasserre, a rendu son avis à l'été 2014.

J'ai tiré de tout cela la certitude qu'il fallait vraiment regarder ces sujets de plus près. Mais il y a eu beaucoup de rapports, d'avis, de propositions. Pour nous, la renégociation de 2015 au titre du plan de relance autoroutier était vraiment un échec. D'ailleurs, c'est un dossier que j'ai essayé de pousser avec mon collègue Jean-Paul Chanteguet, qui présidait la commission chargée des transports. Nous n'y sommes pas arrivés.

Malgré toutes les alertes qu'on avait pu émettre, le plan de relance autoroutier a comporté une augmentation des durées de concessions – ce qui est le nirvana pour les sociétés concessionnaires – de deux ans à cinq ans en contrepartie des 3 milliards d'euros de travaux. Nous avons déjà eu une première alerte avec le Plan Vert, issu du Grenelle de l'environnement. En 2010, les sociétés privatisées avaient obtenu une prolongation d'un an de la durée des concessions en contrepartie d'un milliard d'euros de travaux. J'ai cherché à avoir les données financières. Nous n'avons jamais pu les avoir.

À ce stade, j'en ai tiré des conclusions.

J'ai l'impression – je me suis quand même vraiment plongé dans ce dossier, et nous avons eu tous les rapports et vu beaucoup de monde – que, au plan technique, la situation est à peu près satisfaisante. On a une délégation de service public par le biais du contrat de concession, assortie, dans le cahier des charges, de différents indicateurs de qualité et de performance. Comme le suivi est assuré plutôt par le ministère de l'équipement – ce sont des gens tout à fait compétents – pour le contrôle de la qualité de la chaussée, des talus, des ouvrages d'art et des aires d'autoroute, cela fonctionne à peu près.

Mais je trouve qu'il y a vraiment une insuffisance collective du côté de l'exécutif sur l'appréciation des éléments économiques et financiers. C'est vraiment là où le bât blesse, à deux niveaux.

D'abord, à l'origine, le contrat de concession prévoit que l'on construit, exploite et entretient. Et – ce point est essentiel, mais on le perd souvent de vue –, à la fin de la concession, on remet le bien en bon état gratuitement. C'est ce qui explique que le modèle financier soit un peu particulier.

Mais, lorsqu'on signe ce contrat, du côté de l'État on ne se prémunit pas suffisamment contre d'éventuels changements de situation. L'exemple qui m'a le plus choqué

est lié à la privatisation de 2005-2006. Lors de la reprise de la dette des Semca s'élevant – de mémoire – à 20 milliards d'euros environ, à aucun moment l'État ne s'est dit : « si les taux d'intérêt diminuent, cette dette sera renégociée très favorablement ; cela augmentera les marges des sociétés exploitantes, et permettra des redistributions de dividendes et une rentabilité telles qu'il n'est pas normal de ne pas prévoir une sorte de clause de retour à meilleure fortune ». Du fait qu'une concession est signée aux risques et périls, avec un enchaînement (construction, exploitation, entretien, remise), une fois qu'elle est signée, on ne se préoccupe plus trop de la manière dont cela se passe. C'est un tort !

Dans ces concessions, la clause générale d'évolution des tarifs est favorable, au moins 70 % de l'inflation ; certes, il y a les risques et périls sur l'évolution du trafic, mais celle-ci n'a pas été défavorable – Bruno Lasserre avait d'ailleurs commencé par relever que le chiffre d'affaires avait considérablement progressé. Bref, l'État ne se protège pas.

Une chose nous a profondément heurtés : dans la loi de finances pour 2013, a été introduite une disposition de limitation de la déductibilité des frais financiers, sauf...

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Sauf pour les sociétés concessionnaires d'autoroute...

M. Gilles Carrez. – Oui. Nous avons travaillé très étroitement ensemble, avec Christian Eckert, mais nous n'avons pas obtenu gain de cause, et il y a eu cette exemption. J'ai découvert l'isofiscalité dans les contrats de concession autoroutière : je comprends qu'on ne va pas doubler la redevance domaniale ou la taxe d'aménagement du territoire, assez spécifiques ; mais même pour des mesures générales qui concernent toutes les entreprises soumises à l'IS, on ne peut pas. J'ai donc eu le sentiment de profonds déséquilibres financiers.

Pour autant, je ne remets pas en cause le modèle des concessions, qui est très intéressant. C'est un héritage français : depuis le XIX^e siècle, on a réalisé beaucoup de grands équipements, dans le domaine de l'eau, dans le domaine des transports, et cela marche bien, notamment au plan local, mais il faut que la puissance publique parvienne à mieux contrôler ses intérêts.

Dernier point, qui n'est pas assez mis en lumière à mon avis : pour moi, il y a concessions et concessions. Quand vous faites une concession pour construire un ouvrage, par exemple le viaduc de Millau ou la nouvelle autoroute entre Pau et Bordeaux, on voit bien le modèle ; mais, quand vous reprenez dans une concession des équipements matures, existants, c'est quand même très différent. La prise de risque, sur un équipement nouveau, est réelle – personne ne pouvait dire que sur le viaduc de Millau, il y aurait une telle fréquentation... En revanche, sur des équipements existants – ne parlons pas d'Aéroports de Paris – il faut vraiment distinguer.

J'ai essayé de comprendre le modèle financier : j'ai vu des gens de Vinci, d'Eiffage, avec leurs équipes qui s'occupent des concessions, et ils m'ont expliqué leur modèle économique. Dès qu'il y a eu l'audition de Bruno Lasserre et l'avis de l'Autorité de la concurrence, ils m'ont expliqué que celle-ci n'avait pas compris leur modèle selon lequel, au bout de la concession, on rend l'équipement en bon état et on le rend gratuitement, donc on ne peut pas avoir le même profil financier. J'ai essayé de comprendre. Au passage, j'ai vu que pas mal de hauts fonctionnaires devenaient directeurs de concessions dans de grands groupes du bâtiment et des travaux publics.

Tout cela m'a permis de comprendre une chose, qui n'est dite clairement ni dans le rapport de la Cour des comptes, ni dans celui de l'Autorité de la concurrence : à partir du moment où au terme de la concession vous remettez gratuitement l'équipement, votre actif est nul. Donc votre dette, au niveau de la société de concession, doit être nulle. Mais l'actionnaire qui a mis des billes dans la société doit aussi pouvoir bénéficier du remboursement de son capital. Donc les *cash-flows* de la société concessionnaire d'autoroute doivent être très importants, parce qu'ils doivent couvrir non seulement le remboursement de la dette de la société concessionnaire elle-même, mais aussi permettre le remboursement de ses fonds propres et de ceux de l'actionnaire. Je l'ai parfaitement admis. Mais je leur ai posé la question : « expliquez-moi, comment avez-vous pu faire emprunter de façon aussi importante vos sociétés concessionnaires pour procéder à des distributions exceptionnelles de dividendes ? »

Comme l'a noté l'Autorité de la concurrence, entre 2006 et 2013, en ne tenant pas compte de Cofiroute, qui est privée depuis l'origine, le montant des dividendes distribués, pour les sept Semca qui ont été privatisées, est équivalent au coût d'acquisition de 14,8 milliards. Il y a là quelque chose qui me perturbe et j'aimerais bien comprendre qui a raison... Je comprends que les *cash-flows* soient supérieurs, mais jusqu'à quel point ?

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Merci pour ces éléments, qui rejoignent nos interrogations au sujet de l'équilibre économique et financier de ces concessions, qui n'est pas encore éclairci, ce qui est l'une des motivations de la création de cette commission d'enquête car cet équilibre économique est toujours évoqué, mais jamais défini. Pour moi, il découle de la privatisation de 2006 et est fondé sur les *cash-flows* prévus à ce moment-là par les sociétés pour payer les milliards qu'elles ont versés pour acheter les concessions. Nous commençons à obtenir quelques éléments, mais nous ne les avons pas encore tous. Parmi ceux-ci, le taux d'actualisation que vous avez cité, de 8 %...

M. Gilles Carrez. – Exactement, en 2005.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – ... qui nous semble énorme. Il a également été utilisé pour le protocole d'accord de 2015, un peu au dernier moment, alors qu'on était plutôt sur 6 % ou 7 % et que l'État souhaitait 4 %. Les sociétés d'autoroute ont imposé 8 %. Vos interventions à l'époque portaient déjà sur ce taux d'actualisation. De quels éléments disposiez-vous en 2005 pour estimer que 8 % c'était trop ? Un rapport Lebègue de 2013 estimait pour sa part à 4 % un taux d'actualisation normal. L'équilibre du protocole de 2015 n'a jamais été démontré. On nous dit que les avenants et le protocole ont été équilibrés, entre les travaux mis à la charge des concessionnaires et les contreparties, qui sont soit des allongements de durée de concession, soit des augmentations de tarifs. N'avez-vous jamais eu d'éléments sur ce sujet-là ?

M. Gilles Carrez. – Je me demande si, déjà en 2005, Daniel Lebègue n'avait pas eu une mission. Je m'étais appuyé sur deux éléments : un rapport, qui contestait le taux d'actualisation fixé à 8 %, et l'équipe « transports » de la rue de Martignac qui m'avait alerté sur ce point fondamental – mais je n'ai pas d'élément écrit – en évaluant à la moitié, soit 4 %, la part de risque sur des investissements autoroutiers. Ils estimaient en effet que le risque trafic ne permettait pas d'avoir une actualisation de 4 %. Après, Daniel Lebègue a refait des travaux et dans les propositions de la Cour des comptes, de l'Autorité de la concurrence ou de nous-mêmes, nous disons qu'il faudrait une expertise indépendante. Le sujet n'est pas si compliqué. Voyez le TRI, c'est-à-dire le taux d'intérêt qui permet de compenser les sorties et les rentrées d'argent. À partir du moment où il est toujours fixé à des niveaux très supérieurs

aux taux d'intérêt qui ont fortement baissé, on a un système qui est extrêmement rentable, extrêmement avantageux. Il faut qu'on pousse la réflexion sur ces sujets, mais le ministère de l'équipement n'était pas équipé pour ce faire, en 2005.

En tant que rapporteur général du budget, on a des équipes d'administrateurs, à la commission des finances, de très grande qualité, mais sur ces sujets-là, nous n'étions pas compétents. C'est pourquoi j'avais obtenu de Pierre Mongin, qui dirigeait le cabinet de Dominique de Villepin, de faire travailler l'organisme que j'ai cité. Ce sont eux qui ont attiré mon attention et m'ont dit : « avant, il y avait un taux d'inflation très important ; là, il baisse et selon le type d'équipement, le risque est plus ou moins grand ; donc nous ne validons pas un taux à 8 % ».

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Avez-vous vu les cahiers des charges ?

M. Gilles Carrez. – Non, ce fut une grande frustration. Jean-Paul Chanteguet a même démissionné. Il y a eu épisode très déplaisant. La ministre a annoncé un blocage des tarifs des péages, et cela a un peu occulté le reste : sous ce couvert, on a fait passer l'augmentation de la durée de concession et le calcul économique. La Cour des comptes, dans son référé de janvier 2019, fait un rapprochement, osé, entre d'un côté 3,2 milliards de travaux, de l'autre 12 à 15 milliards de recettes supplémentaires, de chiffre d'affaires... Nous aurions bien aimé avoir les calculs détaillés, mais nous ne les avons pas eus. Nous avons convoqué la ministre de l'époque à la commission des finances... Je crois qu'elle a refusé de venir.

C'est l'une des raisons pour lesquelles j'ai engagé cette affaire sur Aéroports de Paris : voter sans avoir le début de l'ombre d'un cahier des charges, quand on connaît les enjeux pour des concessions de 25 à 30 ans pour les autoroutes et là pour une concession de 70 ans... Ma démarche est partie moins d'une approche politique que de problèmes techniques : nous votons quelque chose sans avoir les éléments, mais instruits par l'expérience.

M. Jérôme Bascher. – On se connaît un peu, depuis le siècle dernier... Les éléments que tu as développés sur le contrôle du Parlement et l'absence de ce contrôle sur les sujets autoroutiers sont très importants, d'une part dans la procédure, avec un décret, pris en application des lois de 1986, qui a permis la privatisation initiale...

M. Gilles Carrez. – Oui, les lois de privatisation de 1986...

M. Jérôme Bascher. – ... D'autre part, l'absence de contrôle du Parlement sur des évaluations financières. Sur un sujet à 15 milliards par an, il n'y a donc pas de Parlement ?

M. Éric Jeansannetas, président. – Après cette remarque, un commentaire ?

M. Gilles Carrez. – Oui, il n'y a pas de Parlement et il n'y a pas non plus d'autorité de régulation. D'abord, quant aux délais : la compétence de l'Araf n'a été étendue aux autoroutes qu'en 2015. Je l'avais demandé en 2005 : il a fallu dix ans ! J'ai compris que l'Arafer avait quand même été un peu dans la boucle du protocole de 2015, mais je ne sais pas jusqu'à quel point. On a fait un progrès, tout de même, avec la loi de 2015, la loi Macron. Dorénavant, il faut une loi pour prolonger les concessions. Ce n'est pas dit aussi explicitement, mais c'est un progrès. On aurait tout à gagner à ce que le Parlement ait un peu plus d'éléments sur ce type de sujets, et pas seulement l'autorité de régulation. On m'a dit que

se développe une expertise de qualité à l'ART, je ne sais pas si vous avez eu l'occasion de le recevoir. Au début, la structure a eu du mal à trouver sa place ; petit à petit, elle a acquis de l'expérience, de l'expertise et l'on a quelque chose de plus satisfaisant.

Dans les observations de la Cour des comptes, sur le fonctionnement interministériel, il est dit que le ministère de référence étant celui des Transports et non Bercy, la composante financière n'était jamais traitée en interministériel. Bercy n'était pas toujours dans la boucle et le ministère des Transports est enclin à une approche technique, à traiter du suivi de la concession du point de vue des indicateurs et des performances techniques, de la qualité de service. En interministériel, les données financières et économiques n'ont pas été suffisamment prises en compte.

M. Olivier Jacquin. – Merci, monsieur le député. C'est vraiment une bonne après-midi, de vous entendre après M. de Robien, en même temps qu'on a cette information sur ADP. Je fais un lien direct, car je pense que l'on parle de la même chose, même si le coronavirus a bon dos... On parle de la faiblesse du contrôle parlementaire et l'on voit par quoi il faut passer pour faire réfléchir notre État sur des questions qui ont trait à notre bien commun.

Je voudrais que vous poussiez votre excellent raisonnement sur l'incompréhension du modèle économique : comment peut-on, dans ce type de contrat de concession, distribuer de tels dividendes, alors que l'on s'approche de la fin des contrats et que l'on ne sait pas comment on va solder cette affaire ? Que supputez-vous ? Qu'entendez-vous ? Qu'imaginez-vous ? Quelle serait la bonne explication de ce modèle économique, au point où vous en êtes rendu de la démonstration ?

Ma deuxième question porte sur la capacité de contrôle de la concession. C'est un outil. M. de Robien a tenu des propos quasi-définitifs sur l'incapacité de l'État, à ce niveau-là, à contrôler efficacement les concessions. Je ne suis pas forcément contre des outils, tout dépend de l'utilisation qu'on en fait. Au niveau des collectivités territoriales, où je me suis beaucoup intéressé à la question des transports, à une certaine époque, il n'y avait pas d'ingénierie suffisante dans les collectivités et les grands groupes faisaient une gestion assez lâche. Or depuis la loi Loti, la maîtrise publique des services publics est plutôt satisfaisante. Mais qu'en sera-t-il demain pour les autoroutes et ADP si, malheureusement, le Gouvernement décidait d'aller jusqu'au bout. A-t-on vraiment les moyens du contrôle ? Vous avez évoqué la question de la régulation. Ne l'a-t-on pas renforcée au détriment des pouvoirs du Parlement ?

J'ai une dernière question, ouverte, au vu de votre expérience et de votre parcours : comment imaginez-vous la suite de ces concessions, quelles alternatives au tout privé ou au tout public ?

M. Gilles Carrez. – Je ne suis pas hostile au modèle concessionnaire, qui a fait ses preuves. La question qui se pose à nous est celle-ci : même si la délégation de service public est globale et couvre un ensemble, donc s'il est normal qu'il comporte une « bonne » rémunération du concessionnaire, parce qu'il y a une prise de risque, il faut se prémunir contre des évolutions excessivement avantageuses. C'est cela que nous n'avons pas su faire jusqu'à présent.

Si la rentabilité, ou le *Return On Equity* (ROE), du point de vue des actionnaires, est supérieur de un, deux ou trois points à ce qui était prévu, pourquoi pas ? Mais si c'est le

double, alors ce n'est plus acceptable ! Or, par rapport à ce qui s'est passé depuis 2006, ce qui me choque profondément c'est que nous n'ayons pas été capables de mettre en place un dispositif de prise en compte de la renégociation des emprunts qui est, je crois, dans la loi de 2015, ou en tout cas, c'est une proposition de la Cour. Il faut, dans ces contrats de concession longs, que l'on prévoie à l'avance la possibilité de raccourcir la durée de concession ou de réduire les tarifs, et qu'elle soit déclenchée à partir d'une analyse faite tous les quatre ou cinq ans, pas forcément tous les ans. De telles clauses de retour à meilleure fortune existent dans beaucoup de contrats. Il faut améliorer nos contrats de concession de ce point de vue.

Quant à la suite des concessions, je n'étais pas content du tout qu'on les ait prolongées alors qu'elles arrivaient à échéance, pour les premières, dès 2028, pour d'autres, jusqu'en 2032. Là, elles s'étalent entre 2032 et 2036. S'agissant d'équipements matures, je ne renouvellerais pas ces concessions.

Le montage que nous avons imaginé, avec le ministre de Robien, consistait à sauvegarder la capacité d'investissement de l'État par le biais d'une débudgétisation. J'y crois profondément : regardez, année après année, les budgets de l'État ! Bientôt, on n'investira plus du tout !

On arrive à un paradoxe choquant. Dans son référé de janvier 2019, la Cour des comptes le met en évidence. Les concessionnaires souhaitent évidemment prolonger leurs concessions. Quand on leur propose des travaux supplémentaires, ils sont en général tout à fait preneurs. Ils imaginent donc des travaux dits « compensables ». On élargit ici, on crée une nouvelle section là, ça c'est sympa... mais ailleurs, c'est beaucoup moins évident et la Cour pointe des travaux censés justifier une compensation en termes d'augmentation de la durée de concession ou d'augmentation des tarifs, qui étaient déjà prévus dans les cahiers des charges ! Donc on ne va pas payer deux fois ! Bref, je pense que l'on peut vraiment améliorer le modèle des concessions.

Si on ne le fait pas, on se retrouve face à un paradoxe. On fait des travaux... « utiles et nécessaires », selon l'expression employée en doctrine administrative. Voyez, en région parisienne, dès que l'on passe le péage pour aller à Roissy, monsieur le sénateur de l'Oise le sait bien, c'est très bien entretenu, mais après, jusqu'au boulevard périphérique... Cela donne une image du pays terrible !

J'ai essayé de faire financer le fameux pont de Nogent, à l'intersection de l'A4 et l'A86, grâce à la concession Sanef qui démarre un peu plus loin. On a un réseau routier qui est de niveau autoroutier en termes de fréquentation, mais dont l'entretien tarde pour telle ou telle raison et dont l'état est de ce fait de plus en plus lamentable, vraiment lamentable. Puis, au même moment, un peu plus loin, on va faire des travaux supplémentaires sur une section autoroutière qui est déjà très bien comme elle est. Si vous n'avez pas la même rigueur d'approche sur le traitement de ces travaux, on arrive à des situations absurdes.

C'est aussi l'occasion de dire que nous avons vraiment besoin de nos grands groupes de BTP. Ne prenez pas tout ce que j'ai dit comme des critiques ! Selon certains économistes, pour qu'ils se développent bien à l'international, il faut qu'ils aient une très bonne assise sur leur marché intérieur. Et nos autoroutes concédées fonctionnent. Bruno Lasserre, qui m'avait invité récemment à un colloque au Conseil d'État sur les concessions, où je me suis retrouvé à la même table que David Azéma, m'a rappelé quelque chose qui l'avait profondément choqué : je ne sais plus quelle société concessionnaire avait

inclus, dans les travaux dits compensables par les tarifs de péage, la mise en place du télépéage, qui permettait des réductions de personnel censées améliorer la productivité, sous prétexte que cela déclenchait des économies d'émissions de carbone... Là, évidemment, les bras vous en tombent !

Bref, si l'on pouvait avoir les comptes des entreprises pour les décortiquer... J'ai vu plusieurs fois Pierre Coppey : il m'a dit être prêt à mettre ses comptes à livre ouvert. Donc décortiquons-les et regardons ce modèle. Il faut que le *cash-flow* soit suffisant pour permettre le désendettement, parce qu'au terme de la concession l'endettement doit être nul ; il faut payer non seulement les intérêts de la dette, mais le remboursement du capital de la dette sur la durée de la concession ; ensuite, il faut rémunérer l'actionnaire qui a mis des fonds propres et lui rembourser la totalité de ses fonds propres. Tout cela se chiffre, au regard des *cash-flows*. S'il y a un bénéfice raisonnable, dans les normes qu'on connaît parfaitement, très bien ! Mais si ce bénéfice est excessif, cela veut dire que le concédant s'est mal défendu.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Ce que j'entends ne m'étonne pas. Je partage parfaitement vos propos et l'objectif de notre commission d'enquête est aussi de faire le point là-dessus, et de clarifier l'équilibre du contrat. Les insuffisances des services de l'État en matière de contrôle de l'équilibre des concessions sont une réalité. C'est une réalité dans nos collectivités et au niveau de l'État. Mais nous nous sommes aperçus qu'il y a un avant et un après 2015.

On a l'impression qu'il y a une prise de conscience en 2015 de la nécessité de renforcer sérieusement les moyens de l'État qui sont aujourd'hui ceux de la DGITM, soit 30 personnes qui suivent bien les travaux techniquement. L'ART dispose quand même de 15 équivalents temps plein pour travailler sur les sociétés d'autoroutes et, à mon avis, est bien armée pour nous aider à y voir clair. Bercy a un petit peu moins de moyens, peut-être cinq ou six personnes : on a l'impression que c'est un peu dispersé mais en tout cas, il y a quand même aujourd'hui une force de contrôle, qui me paraît de nature à nous rassurer un peu sur un suivi plus sérieux des concessions.

L'intérêt de notre commission d'enquête, c'est d'essayer de donner des moyens au Gouvernement et à l'État, au Gouvernement actuel et aux gouvernements futurs, d'être en position de négociateur de façon plus intéressante vis-à-vis des sociétés concessionnaires.

Ma dernière question porte sur la compensation de la baisse de l'IS et la compensation du CICE, dont ont finalement bénéficié les sociétés d'autoroutes, à hauteur de 40 à 50 millions par an pour le CICE. Elles vont aussi bénéficier de la baisse de l'IS. Je souhaiterais que notre commission d'enquête puisse voir de quelle façon ces baisses sont compensées, puisque les hausses, comme les baisses, devraient être compensées, on est d'accord là-dessus.

M. Gilles Carrez. – Le résultat net après impôt qui rémunère l'actionnaire, prend en compte toutes les baisses d'impôts, y compris la baisse de l'IS, et toutes les charges qui sont en amont, notamment les charges fiscales et sociales. On devrait donc imaginer un système où la fiscalité joue dans les deux sens.

Il est vrai que nous avons été, Jean-Paul Chanteguet et moi, très, très perturbés par ce qui s'est passé en 2015 : on a essayé, on s'est battu autant qu'on a pu. Ayant travaillé pendant un certain temps au ministère de l'équipement, où je dirigeais les villes nouvelles, jusqu'en 1993, je suis allé à La Défense pour rencontrer quelques vieilles connaissances et j'ai

senti une très grande frustration de l'administration. Elles ont eu le sentiment qu'il y avait une négociation le couteau sous la gorge : il fallait absolument obtenir ces 3 milliards et quelques... Elles me l'ont dit clairement : elles auraient préféré expertiser davantage. C'est ce que j'ai ressenti.

M. Olivier Jacquin. – Vous vous y connaissez en finance et en économie. J'aime bien vos questionnements, vos interrogations. Les modèles de l'A1 et l'A3 publiques, gratuites, payées par l'impôt, d'une part, et d'autre part le modèle concédé, à partir de Roissy sur l'A1, aboutissent à des situations budgétaires radicalement différentes. Dans un cas, on a une dépense annuelle pour Bercy, dans l'autre, on a une triple recette : la taxe, les retours de TVA et, cerise sur le gâteau, l'impôt sur les sociétés qui revient. La variable d'ajustement, c'est l'utilisateur.

Entre ces deux modèles, à un moment, il faut raisonner en coût complet et en coût pour l'utilisateur.

Alors, je ne peux pas entendre que l'État entretient mal ses routes : s'il avait les mêmes sommes que les concessionnaires, selon le même modèle, il n'y aurait pas de problème ! Nos ingénieurs sont capables d'entretenir aussi bien les routes. Je vous interroge sur cette approche du coût complet pour l'utilisateur. La question, ce n'est pas Bercy, c'est le service public apporté aux utilisateurs et l'efficacité de l'argent public, et je m'interroge sur l'efficacité du modèle en coût complet. En matière de gestion publique, sans être pour autant dogmatique, ce qui m'intéresse, c'est la maîtrise publique du service, que l'opérateur soit privé ou public.

J'ai une autre question prospective. On a, dans un texte à venir, la loi « 3D », des perspectives de décentralisation du réseau national non concédé : comment voyez-vous cette question ? Y a-t-il un lien à faire avec la gestion des sociétés autoroutières ? Un rapport qui n'est jamais sorti évoque la possibilité d'adosser quelques centaines de kilomètres de réseau autoroutier. Ces sociétés ont poussé beaucoup dans ce sens-là. Que peut-on imaginer comme type de gestion pour les routes nationales non concédées ? Quel est votre regard sur la gestion décentralisée, du point de vue du coût complet du service rendu à l'utilisateur ? On a décentralisé les routes nationales, et elles se trouvent plutôt en meilleur état, même si cela n'est pas sans problème pour les collectivités territoriales. On a décentralisé les lycées, le service rendu est objectivement meilleur. N'y a-t-il pas là des pistes pour une gestion décentralisée du réseau routier national non concédé et du réseau autoroutier ?

M. Gilles Carrez. – Il faut malheureusement être réaliste par rapport aux évolutions budgétaires, avec des déficits importants, qui ont appelé la mise en place de plus en plus dure de mesures de régulation budgétaire.

On est dans l'incapacité aujourd'hui de traiter correctement des investissements routiers qui exigeraient une approche pluriannuelle, avec des enveloppes garanties sur une base pluriannuelle. On n'y arrive pas ! Regardez quels sont, en fin d'année, les programmes qui font l'objet d'annulations de crédits : ce sont toujours les programmes routiers. Certes, et le Gouvernement a eu raison, on a réduit la réserve de précaution à 3 %. Mais, quels que soient les gouvernements, les majorités, le budget de l'État, petit à petit, est cannibalisé par les transferts sociaux et la masse salariale. Alors l'investissement... voyez la difficulté qu'on a avec les lois de programmation militaire ! Donc, il faut s'y prendre autrement.

La décentralisation d'une partie du réseau, est une réponse ; c'est vrai, vous avez tout à fait raison, le réseau décentralisé est mieux entretenu. Il y a un problème sur tous ces axes qui mènent à nos autoroutes, qui sont dans un état...

La Sanef a récemment proposé, en contrepartie d'une augmentation de la durée de concession de six mois seulement, d'investir plusieurs centaines de millions pour traiter l'autoroute du nord jusqu'à Roissy.

L'approche en coût complet est assez tentante, mais à condition que le deal soit équilibré, parce qu'on sait que les travaux se feront, alors que pour les Jeux olympiques, par exemple, on ne sait pas si l'État sera en mesure de refaire cette partie ou non.

On avait une vision idéalisée, avec le directeur de cabinet de Gilles de Robien, Pierre Graff, que je connaissais très bien parce qu'il était aux villes nouvelles, on avait de gros espoirs dans l'AFITF, parce que l'on tenait le raisonnement suivant : on garde nos sociétés d'économie mixte à contrôle public, mais avec une part privée, comme pour ASF et Vinci, impliquant une gestion quand même très exigeante, et on constitue par ailleurs l'AFITF, une sorte de holding qui apporte les financements pour le réseau non concédé. Donc, on garde un contrôle public des Semca, pour répondre précisément à votre question. Et l'on garde le même contrôle public sur la partie non concédée. Ainsi, on arrivera à une certaine harmonisation dans les financements et dans les exigences techniques, ce sera beaucoup plus facile à coordonner : peut-être est-ce une vision un peu idyllique, mais c'était ce qui nous guidait. Nous étions quelques-uns à la partager, avec mon collègue Michel Bouvard, qui connaissait bien ces sujets. On avait gagné cet arbitrage, mais cela n'a jamais fonctionné. L'AFITF a commencé à fonctionner au 1^{er} janvier 2004, et en juillet 2005, comme par la suite, elle a toujours été en manque de crédits, puis, surtout, orientée vers les infrastructures ferroviaires, ce qui était nécessaire.

On me dit qu'à cause de la directive Eurovignette, si l'on reprend les concessions, il faut quand même de continuer à faire payer. Comment s'y prendre, alors qu'au terme des concessions, normalement, on ne peut plus demander un péage ?

Nos concitoyens protestent quand il y a des augmentations de péage importantes, mais ils sont quand même habitués à payer, en raison du service rendu, et je pense qu'il ne faut surtout pas s'embarquer dans la notion d'autoroutes gratuites. Ce serait catastrophique à mon avis, alors que l'autoroute payante n'est pas contestée.

M. Éric Jeansannetas, président. – Je vous remercie.

La réunion est close à 18 heures.

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

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 11 MAI ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 13 mai 2020

à 9 h 30

En téléconférence – Ouverte à la presse

- Table ronde sur le thème : « déglobalisation et relocalisation : quelles leçons tirer de la crise ? », autour de :

- . M. Patrick Artus, chef économiste de Natixis ;
- . M. Nicolas Bouzou, directeur du cabinet de conseil Asterès ;
- . M. Florent Menegaux, président de Michelin ;
- . M. Arnaud Montebourg, ancien ministre et entrepreneur ;

- Examen du bilan annuel de l'application des lois ;

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 372 (2019-2020) de Mme Cécile Cukierman visant à garantir l'efficacité des aides personnelles au logement ;

Commission des affaires étrangères

Mardi 12 mai 2020

à 9 heures

En téléconférence – Captation vidéo

- Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées, sur la contamination du porte-avions Charles de Gaulle.

Mercredi 13 mai 2020

à 10 heures

En téléconférence – Captation vidéo

- Audition de M. Jérémie Pellet, directeur général d'Expertise France.

à l'issue

En téléconférence

- Communication de M. Jean-Pierre Vial et Mme Marie-Françoise Perol Dumont sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens d'Expertise France.

7000

Jeudi 14 mai 2020

à 10 heures

En téléconférence

- Audition de MM. Stéphane Mayer, Président du CIDEF et du GICAT, Eric Trappier, Président du GIFAS, et Hervé Guillou, Président du GICAN, représentants de l'industrie de défense.

Commission des affaires sociales

Mercredi 13 mai 2020

à 10 h 30

En téléconférence

- Audition de M. Martin Hirsch, directeur général de l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris.

- Communication sur le bilan annuel de l'application des lois.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 13 mai 2020

à 8 h30

En téléconférence – Captation vidéo

- Audition de M. Gaël Giraud, économiste, sur la « relance verte ».

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 13 mai 2020

à 16 h 30

En téléconférence

- Audition de M. Gabriel Attal, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, sur les conséquences de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 sur les politiques publiques en matière de jeunesse et de vie associative.

Commission des finances

Mercredi 13 mai 2020

à 17 heures

En téléconférence

- Audition de M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, sur le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2019.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n°402 (2019-2020) tendant à définir et à coordonner les rôles respectifs des assurances et de la solidarité nationale dans le soutien des entreprises victimes d'une menace ou d'une crise sanitaire majeure, présentée par M. Jean-François Husson et plusieurs de ses collègues.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n°312 (2019-2020) portant création d'un fonds d'urgence pour les Français de l'étranger victimes de catastrophes naturelles ou d'événements politiques majeurs, présentée par M. Ronan Le Gleut, et plusieurs de ses collègues.

Jeudi 14 mai 2020

à 14 h 30

En téléconférence

- Audition de M. Robert Ophèle, président de l'Autorité des marchés financiers (AMF).

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 13 mai 2020

à 9 heures

En téléconférence

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 411 rect (2019-2020) visant à améliorer la protection juridique des acteurs publics et privés dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, présentée par M. Hervé Maurey.

En téléconférence – Captation vidéo

- Audition commune de :

. M. François Baroin, président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité ;

. M. Dominique Bussereau, président de l'Assemblée des départements de France ;

. M. Renaud Muselier, président de Régions de France ;

Commission des affaires européennes

Jeudi 14 mai 2020

à 10 heures

Salle René Monory et en téléconférence

- Décision de la Cour constitutionnelle allemande du 5 mai 2020 au sujet du programme d'achat de dettes publiques de la Banque centrale européenne : communication de M. Claude Kern.

- Autonomie stratégique de l'Union européenne en matière de transport aérien : communication et avis politique de M. Jean Bizet ;

- Demande de renforcement des mesures exceptionnelles de la PAC pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19 : examen de la proposition de résolution européenne de M. Jean Bizet ;
- Conformité au principe de subsidiarité de la loi européenne sur le climat : examen de la proposition de résolution européenne portant avis motivé de MM. Benoît Huré et Jean-Yves Leconte.

Mission d'information sur la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique

Mercredi 13 mai 2020

à 18 heures

En téléconférence

- Réunion constitutive.